

La 6ème réforme de l'Etat et le financement des entités fédérées en Belgique

2012/8
13 | 11 | 2012

COMMUNAUTE
PROSPERITE
PROTECTION

Benoit BAYENET
Unversite Libre de Bruxelles

I. Introduction

Le fédéralisme belge est en constante évolution et l'aboutissement d'un long processus. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, une réflexion s'amorça dans différents milieux à propos d'une réforme de l'État. Cette réflexion déboucha sur quatre vagues successives de réformes institutionnelles (1970, 1980, 1988-1989 et 1993) qui transformèrent l'État unitaire en un État fédéral[1]. Même si la réforme de 1993 avait notamment pour objectif d'achever la structure fédérale de l'État, les demandes, notamment au Nord du pays, de poursuivre la fédéralisation de l'État ne s'estompèrent pas. Une nouvelle étape fut franchie en 2001 mais s'avéra insuffisante face aux revendications formulées par le Parlement flamand en 1999[2] et en l'absence de solution sur le dossier de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde[3]. Suite aux élections fédérales de juin 2007, la Belgique a connu une longue crise politique liée aux tensions communautaires. Elles entraînèrent la chute du gouvernement en avril 2010 et l'organisation de nouvelles élections en juin. Ces élections furent marquées en Flandre par la victoire de la NVA qui conditionna la recherche d'une coalition gouvernementale à de nouveaux transferts de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédé-

La série "Discussion Paper" de Itinera offre aux auteurs un forum leur permettant d'écrire un texte de discussion en leur nom propre. Le but est d'ouvrir un débat libre et éclairé. Le contenu ne lie que l'auteur et ne peut être attribué à l'Itinera Institute. Vous pouvez également participer au débat via le Blog Itinera (www.itinerablog.org)

1 Pour une analyse approfondie de ce processus, voir B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Le fédéralisme budgétaire en Belgique, mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000 et B. Bayenet et G. Pagano, *Le financement des entités fédérées: un système en voie de transformation*, CRISP, 2011

2 En mars 1999, après deux ans et demi de travaux, la Commission des réformes institutionnelles du Parlement flamand adoptait une proposition de résolution en vue de préparer la cinquième réforme de l'État. Un comité de rédaction, composé essentiellement des chefs de groupe du parlement flamand, a synthétisé un document de 13 chapitres en une proposition de résolution de cinq points. Ces résolutions préconisent un fédéralisme dont les institutions, la répartition des compétences et le mode de financement s'écartent sensiblement du modèle actuel.

3 Bayenet B., Capron H. & Liégeois Ph. (Ed.): L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique; De Boeck; 2007 et Bayenet B.: *Impact des derniers accords institutionnels de 2001 sur les finances des entités fédérées*; Année sociale; 2002.



rées, à une responsabilisation accrue des entités fédérées et à la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Après 16 mois de négociations et une crise profonde des institutions belges, le 10 octobre 2011, les partis chargés de négocier la 6ème réforme de l'Etat ont abouti à un accord institutionnel qui modifie profondément les compétences et les modes de financement des institutions fédérales belges.

Selon le formateur, Elio Di Rupo, "*la Belgique de demain sera très différente de la Belgique d'hier(…). Le centre de gravité va se déplacer de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés. L'Etat fédéral deviendra plus compact et plus efficient. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles seront beaucoup plus autonomes et plus responsables. Les entités fédérées pourront mener des politiques plus efficaces répondant mieux à leurs réalités propres et surtout aux besoins des citoyens (…). La loi spéciale de financement, qui est la colonne vertébrale financière de la Belgique, sera modifiée en profondeur. Les Régions et les Communautés vont gérer elles-mêmes de nombreuses nouvelles compétences, pour un montant total de près de 17 milliards d'euros supplémentaires. Elles pourront mettre en œuvre des politiques plus efficaces et plus proches des citoyens. Les Régions deviendront ainsi le moteur de l'économie et de l'emploi. Et les Communautés deviendront le cœur des politiques pour la famille et pour les personnes âgées. Les Régions bénéficieront d'une autonomie fiscale d'environ 11 milliards € en plus. L'autonomie fiscale effective des Régions sera ainsi 4 fois plus grande ! L'Etat fédéral aura une marge de manœuvre financière suffisante pour continuer à assurer ses missions et assumer ses obligations, et en particulier celle relative à la dette publique*"[4].

L'accord sur la 6ème réforme de l'Etat ne prévoit pas de modification de la structure institutionnelle de la Belgique composée de Communautés (y compris les Commissions communautaires à Bruxelles) et de Régions. Les raisons historiques qui sous-tendent cette construction fédérale en "double strate" demeurent encore aujourd'hui importantes tant au Nord qu'au Sud du pays. Il n'existe actuellement pas de majorité politique pour évoluer vers un autre modèle institutionnel. Les nouveaux transferts de compétences et les modifications des mécanismes de financement s'organiseront donc sur la base de la structure institutionnelle belge actuelle[5].

Cette contribution vise à présenter les principales caractéristiques des mécanismes de financement en vigueur actuellement et les principales modifications apportées dans le cadre de l'accord politique sur la sixième réforme de l'Etat.

II. Les grandes étapes du financement des entités fédérées

Entamé dès la réforme institutionnelle de 1970, le financement des Communautés et des Régions a été fixé avec le vote de la loi spéciale du 16 janvier 1989[6]. Il s'organise sur les principes de l'autonomie et de la responsabilité financière des entités. Les ressources principales des entités se composent d'une part attribuée des recettes

4 Discours du Formateur lors de la présentation de l'accord institutionnel à la Chambre des représentants.

5 Toute analyse des mécanismes de financement de la Belgique fédérale et de ses entités dans une autre structure institutionnelle (renforçant le caractère régional ou communautaire notamment) nécessiterait une étude précise des transferts de compétences et des budgets à charge de chaque nouvelle entité.

6 Pour une analyse détaillée de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et de son évolution, voir B. Bayenet et G. Pagano, *Le financement des entités fédérées: un système en voie de transformation*, CRISP, 2011



de l'impôt des personnes physiques (répartie en fonction d'une clé fiscale) et d'une part attribuée des recettes de la TVA (destinée à financer les compétences d'enseignement et répartie selon le nombre d'élèves) ainsi que d'impôts propres et de dotations. Il est également prévu un mécanisme explicite de solidarité pour la ou les Régions les plus pauvres.

La réforme de 1989 se caractérisait néanmoins par une dissymétrie entre l'importance des transferts de compétences et le caractère limité de la décentralisation fiscale mise en œuvre. Les compétences transférées aux entités fédérées représentaient plus ou moins 40% du budget de l'État central et un quart environ de l'ensemble des dépenses primaires des pouvoirs publics belges, soit un des transferts les plus importants de l'histoire des finances publiques. Cependant, en 1989, l'essentiel des moyens fiscaux était mis à la disposition des Communautés et des Régions sur la base d'un mécanisme de rétrocession de moyens qui restent prélevés par les administrations fédérales en vertu de règles et de lois fiscales fédérales, et dont les règles d'évolution sont inscrites dans la loi spéciale fédérale du 16 janvier 1989. Ce nouveau système de financement était donc proche d'un système de dotations évolutives et programmées dans le temps, même si les principes d'une fiscalité propre étaient acquis[7].

Même si les principes de la loi de 1989 sont toujours en vigueur aujourd'hui, des modifications importantes y ont été apportées lors de la réforme institutionnelle de 1993, de la détermination de la nouvelle clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA en 1999 et de la réforme institutionnelle de 2001.

Un des éléments essentiels de la réforme institutionnelle de 1993 était incontestablement le refinancement des entités et notamment de la Communauté française qui connaissait des problèmes financiers importants[8]. Celui-ci fut permis par le vote de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui transféra de nouveaux moyens financiers aux Communautés et Régions. Ceux-ci se composaient d'une part, du financement des nouvelles compétences transférées aux Régions et aux Communautés et d'autre part, d'un refinancement des Communautés et des Régions[9]. Par ailleurs, lors de la réforme de 1993, le vote de l'article 138 de la Constitution autorisa le transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Dans le cadre des accords intra-francophones de 1993, la Communauté française a ainsi pu transférer à la Région wallonne et à la Commission communautaire française une partie de ses compétences[10] mais sans transférer l'entièreté des moyens budgétaires affectés à ces matières. La différence constituait, de facto, un refinancement régional de la Communauté française. Les accords intra-francophones prévoyaient également un deuxième mécanisme d'aide régionale à la Communauté française via la vente, pour un montant global d'un milliard €, d'une partie de ses bâtiments scolaires à des sociétés publiques créées pour l'occasion.

7 R. Savage, "Le financement des communautés et régions: une appréciation d'ensemble actualisée", *Finances publiques régionales et fédérales et fédéralisme fiscal*, journée d'études du 11 mars 1994, Presses Universitaires de Namur, 1994.

8 Pour une analyse voir B. Bayenet et al, 2011.

9 Liaison progressive de la part attribuée des recettes de l'IPP aux Régions et aux Communautés à la croissance économique, une augmentation de la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés liée à la suppression du système des chèques-repas accordés aux enseignants de la Communauté française, la ristourne intégrale de la redevance radio-TV aux Communautés et l'instauration d'un huitième impôt régional (les écotaxes). Pour une analyse, voir Bayenet et al, 2011.

10 La promotion sociale, une grande partie de la politique de santé et de l'aide aux personnes, le tourisme, la reconversion et le recyclage professionnels, le transport scolaire et les infrastructures sportives.

Les réformes institutionnelles n'étaient pas la priorité de la coalition arc-en-ciel issues des élections du 13 juin 1999 mais, lors de la formation du gouvernement en juillet 1999, il fut décidé d'y consacrer un espace de discussions. Dans sa déclaration de juillet 1999, le gouvernement fédéral se donnait comme objectif "d'améliorer la construction de l'Etat fédéral belge pour éliminer définitivement les tensions communautaires et assurer des relations harmonieuses entre nos Régions et Communautés". Le gouvernement avait également décidé de créer une conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel (CIIRI). Ces travaux avaient abouti début avril 2000 à un accord sur la régionalisation de l'agriculture et du commerce extérieur.

Parallèlement à cela, des négociations s'ouvraient au sein du Comité de concertation en vue d'aboutir à un accord sur la clé de répartition des recettes de TVA attribuées aux Communautés pour financer l'enseignement. Selon la loi du 16 janvier 1989, la répartition de la part attribuée des recettes de TVA de 1989 à 1998 entre les deux Communautés française et flamande était basée sur le nombre d'élèves de 0 à 18 ans inscrits dans chaque Communauté en 1988. L'application de ce principe donnait la clef de répartition suivante: 57,55% pour la Communauté flamande et 42,45% pour la Communauté française. Cependant, son application immédiate n'était pas envisageable financièrement pour la Communauté française car la répartition des crédits destinés à financer l'enseignement était en 1988 de 43,51% pour la Communauté française et de 56,49% pour la Communauté flamande. Ainsi, il a été décidé de passer progressivement de la répartition budgétaire à la répartition basée sur le nombre d'élèves. A partir de 1999, la répartition devait être adaptée à la répartition effective du nombre d'élèves définie sur la base de critères objectifs. Une nouvelle clé de répartition devait ainsi entrer en vigueur et varier chaque année en fonction de critères objectifs liés aux mouvements démographiques de la population scolaire[11]. Un accord est conclu le 1er décembre 1999 qui répartit désormais la part attribuée des recettes de TVA entre les deux Communautés sur la base du nombre réel d'élèves de 6 à 17 ans de chaque Communauté.

Pour aboutir à cet accord qui assurait un refinancement de la Communauté française tout en dédommageant la Communauté flamande pour les moyens qu'elle perdait suite à la modification de la clé de répartition de la part attribuée des recettes de TVA, l'accord prévoyait, outre la nouvelle clé élèves, un refinancement des étudiants étrangers dans l'enseignement universitaire, la revalorisation des droits de tirage régionaux pour les programmes de remise au travail et les modalités d'octroi de centimes soustractionnels régionaux à l'IPP. L'accord satisfaisait ainsi les différentes revendications régionales et communautaires.

Des négociations se poursuivent, toujours en marge de la CIIRI, sur la question du refinancement des Communautés et sur celle des transferts de compétences et aboutissent aux accords du Lambermont en juillet 2001[12]. Le financement des Communautés est adapté de manière structurelle. Un refinancement des Communautés est mis progressivement en œuvre de 2002 à 2011. À prix courants de 2001, c'est un montant supérieur à 1,1 milliard € qui est attribué aux

11 Pour une analyse de ces événements voir J. Henry, G. Filleul et G. Pagano, *L'accord institutionnel dit de la Saint-Eloi*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1996, 2000.

12 Les lois spéciales du 13 juillet 2001, la première portant transfert de diverses compétences aux Régions et aux Communautés et la seconde portant sur le refinancement des Communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des Régions



Communautés sur la période 2002-2011. Les recettes de TVA attribuées aux Communautés sont, en outre, adaptées à 91% de la croissance économique à partir de 2007. Cependant, et c'est là une rupture en ce qui concerne le financement de l'enseignement, ces moyens supplémentaires (y compris la liaison à la croissance) sont répartis entre les deux Communautés selon la clé du juste retour (clé fiscale) et non sur la base de la clé liée au nombre d'élèves. Par ailleurs, les compétences fiscales des Régions sont élargies en matière d'impôts régionaux. Le montant des recettes fiscales transféré aux Régions était estimé en 2002 à 3.487,3 millions €[13]. Des mécanismes sont prévus pour éviter une concurrence fiscale déloyale entre les Régions. Comme l'opération devait être neutre pour le pouvoir fédéral, il a été prévu une dotation compensatoire des Régions vers l'Etat fédéral dénommé terme négatif.

En matière d'IPP, les Régions peuvent désormais accorder des centimes additionnels ou soustractionnels généraux, forfaitaires ou proportionnels, ou instaurer des déductions générales d'impôts liés à leurs compétences, et ce dans les marges fixées dans la loi: l'effet de ces diverses formes d'autonomie fiscale ne peut excéder 6,75 % du produit de l'IPP localisé dans la Région à partir du 1er janvier 2004. Les Régions doivent exercer cette compétence fiscale sans porter atteinte à la progressivité de l'IPP et en s'abstenant de toute concurrence fiscale déloyale.

Enfin, la réforme de 2001 organise de nouveaux transferts de compétences. Pour financer ces nouvelles compétences, un montant estimé en 2002 à 97,5 millions € a été transféré aux entités fédérées[14], tandis que la redevance radio-télévision cesse d'être un impôt des Communautés et se voit transférée aux Régions, moyennant une dotation compensatoire pour les Communautés.

Les accords du Lambermont sont relativement équilibrés : la Région flamande acquiert l'autonomie fiscale et la Communauté française est refinancée. Cependant, en obtenant elle aussi un refinancement, la Communauté flamande engrange des marges financières importantes qui lui permettront ultérieurement de réduire la pression fiscale dans le Nord du pays, ou de supprimer sa dette en quelques années[15].

La réforme était à peine mise en œuvre que, lors de sa constitution, le gouvernement flamand de 2004 compléta les résolutions du Parlement flamand de 1999 sur différents points. Une des principales revendications était de réaliser des ensembles de compétences plus homogènes notamment en matière de gestion de l'emploi, de l'économie, la gestion de l'énergie, la police, la justice, la fonction publique et l'administration. De plus, pour accentuer la cohérence des compétences, le Gouvernement flamand demanda le transfert de nouvelles matières[16].

Suite aux élections de juin 2007, la Belgique a connu une longue crise politique liée à la constitution du nouveau gouvernement qui ne sera finalement résolue que dans le courant de l'année 2008. Les tensions communautaires

13 Ce montant correspondait à l'estimation faite par le pouvoir fédéral des recettes de ces impôts à fiscalité inchangée par rapport à 2001.

14 B. Bayenet, "Impact des derniers accords institutionnels de 2001 sur les finances des entités fédérées", *Année sociale,* Université libre de Bruxelles, 2002.

15 J. Brassinne, *Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II*; Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1903-1904; 2005 et B. Bayenet et al, 2011.

16 Le transfert de la justice des mineurs d'âge; la scission du Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC); la sécurité routière, y compris la réglementation routière et les amendes; le fonds des calamités et l'assurance des calamités, l'organisation et la gestion concernant la protection civile, les pompiers et l'organisation des CPAS; l'inspection des langues et l'inspection pédagogique des écoles dans les communes à facilités; la gestion de l'implantation des grandes surfaces et le cadastre.

n'étaient certainement pas étrangères à cette situation. Malgré la crise économique et financière qui a frappé l'économie mondiale dès le dernier trimestre 2008, "les acteurs politiques belges n'ont cessé de se pencher sur des questions de nature institutionnelle liées aux relations entre les grandes Communautés linguistiques du pays"[17]. Les effets de cette crise économique, la plus importante depuis la deuxième guerre mondiale, se faisaient toujours ressentir lorsque les conflits communautaires revinrent au premier plan et entrainèrent la chute du gouvernement au printemps 2010. Après de nombreux mois de négociations, un accord est finalisé sur la 6ème réforme de l'Etat qui organise un nouveau transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées et la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. L'ampleur du transfert vers les Régions ou vers les Communautés de nouvelles compétences rendait inévitable une modification de la loi spéciale de financement. En effet, sans une telle modification, les Régions et Communautés auraient été incapables de couvrir les dépenses supplémentaires dont elles auront bientôt la charge. Par ailleurs, les partis flamands réclamaient également des modifications des mécanismes de financement permettant de renforcer l'autonomie et la responsabilité des entités fédérées.

17 S. Govaert, *Les discussions communautaires sous les gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy*, Courrier hebdomadaire du Crisp, 2024-2025, 2009.

III. Le système de financement actuel[18]

A. Les principes actuels de la loi de financement

Actuellement, les ressources financières des Communautés et des Régions se composent de recettes fiscales et non fiscales auxquelles s'ajoute éventuellement l'intervention de solidarité nationale (tableau 1). Les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA évoluent en fonction de paramètres propres indépendant de l'évolution de ces mêmes impôts et pourraient être assimilées à des "dotations"[19] mais elles sont réparties totalement (IPP) ou partiellement (TVA) selon des clés fiscales. Les entités fédérées bénéficient également de dotations spécifiques.

Comme le montre le tableau 2, l'essentiel des moyens des Régions est constitué de la part attribuée des recettes d'IPP et des recettes fiscales régionales (impôts régionaux et fiscalité régionale propre). Pour les Communautés, les principales recettes sont les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA.

18 Pour une analyse des mécanismes de financement actuels, voir Bayenet et al, 2011

19 Par ailleurs, elles ne peuvent être assimilées à des dotations car elles n'apparaissent pas comme une dépense au budget de l'Etat fédéral qui devrait être votée par la Chambre. Elles sont directement attribuées aux entités fédérées.

Tableau 1: Ressources actuelles des Communautés et des Régions

Régions	***Communautés***
Part attribuée des recettes de l'IPP Centimes additionnels à l'IPP Impôts régionaux Fiscalité régionale	Part attribuée des recettes de l'IPP Part attribuée des recettes de la TVA
Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001	Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : étudiants étrangers, redevance radio-tv, loterie nationale
Emprunts	Emprunts
Intervention de solidarité nationale	

B. Le modèle de financement actuel: un subtil équilibre entre autonomie-responsabilité-solidarité et coopération et concurrence fiscale

Le fédéralisme budgétaire belge s'est construit progressivement et est le résultat de nombreux compromis. La complexité du système s'explique notamment par deux phénomènes. Elle reflète une certaine réalité socio-économique et politique de la Belgique. Face à des majorités politiques régionales différentes, à des visions d'avenir elles aussi différentes, à des réalités économiques qui se sont éloignées les unes des autres, et donc face à des intérêts souvent divergents mais étroitement imbriqués, le fédéralisme budgétaire belge ne pouvait être qu'original, mais aussi complexe. Cette réalité se trouve renforcée par le processus de stratification qui a généré le dispositif actuel. La loi de financement est ainsi un empilage de règles législatives souvent très techniques, dont on ne voit pas (ou plus toujours) la cohérence globale (Bayenet et al, 2011).

Par ailleurs, les mécanismes de financement des entités fédérées n'ont pas été développés dans le seul but de résoudre la question du financement des entités fédérées. C'est aussi un élément d'un compromis plus large englobant la structure même de l'État. Par exemple, on ne peut dissocier la loi spéciale du 16 janvier 1989 organisant le financement des Communautés et Régions de la loi spéciale du 12 janvier 1989 créant les Institutions bruxelloises. De même, dans l'accord sur la 6ème réforme de l'Etat, la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde est liée à un refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale.



Tableau 2: Recettes des régions et des communautés (budget 2010 initial en millions € et en %)

	Région de Bruxelles-Capitale		Région wallonne		Région et Communauté flamandes		Communauté française	
	€	%	€	%	€	%	€	%
Impôts ristournés ou attribués								
Recettes IPP attribuées à la région	846,5	37,3	3 322,9	52,4	5 519,4	24,3		
Hors mécanisme de solidarité	540,9	23,8	2 476,4	39,1	5 519,4	24,3		
Mécanisme de solidarité	305,6	13,5	846,5	13,3	0	0		
Recettes IPP attribuées à la communauté					3 694,2	16,2	1 918,9	24,0
Recettes TVA attribuées à la communauté					7 452,4	32,8	5 424,7	67,8
Dotations fédérales								
Remise au travail des chômeurs	56,4	2,5	182,2	2,9	261,6	1,2		
Étudiants étrangers					33,4	0,1	68,5	0,9
Communes bruxelloises	30,6	1,3						
Mainmorte	35,4	1,6						
Impôts régionaux	944,8	41,6	2 152,6	33,9	4 284,2	18,8		
Fiscalité régionale spécifique	106,0	4,7	65,7	1,0	5,1	0,0		
Recettes de l'Agglomération brux. et anciennes taxes provinciales	152,4	6,7						
Dotation compensatoire de la redevance radio-télévision					530,4	2,3	294,2	3,7
Dotation de la Communauté française			302,0	4,8				
Autres	97,1	4,3	297,4	4,7	956,0	4,2	299,0	3,7
TOTAL	2 269,2	100,0	6 340,8	100,0	22 736,7	100,0	8 005,3	100,0

Sources : SPF Finances, service d'études et de documentation, *Bulletin de Documentation – Annexe Statistique*, 2010.



Néanmoins, les compromis successifs qui se trouvent à l'origine du dispositif actuel, paraissent plutôt équilibrés, ménageant chacun des sommets du carré magique : autonomie – responsabilité – solidarité et coopération – concurrence fiscale (Bayenet et al, 2011).

L'autonomie est très large pour ce qui concerne la définition, au sein de chaque entité fédérée, des priorités politiques, c'est-à-dire l'affectation des dépenses. Elle est moins large lorsqu'il s'agit de fixer le montant total de leur budget, c'est-à-dire leurs recettes. Si les Régions disposent d'une autonomie fiscale importante via les impôts régionaux, la fiscalité régionale propre et les additionnels ou soustractionnels à l'IPP, les Communautés n'ont plus aucune compétence fiscale ce qui n'est pas sans conséquence sur la gestion de ces entités alors qu'elles gèrent des politiques très importantes dont notamment l'enseignement. Ce problème est beaucoup plus prégnant pour la Communauté française.

La responsabilité des entités fédérées peut être définie comme la situation dans laquelle celles-ci assument les conséquences financières de leurs choix politiques. Une responsabilité totale des entités fédérées supposerait qu'elles assument toutes les conséquences de leurs choix. Dans les faits, c'est impossible. Il existe en économie un phénomène bien connu, celui des externalités, qui apparaît lorsque l'action d'un agent économique public ou privé génère des conséquences positives ou négatives sur un ou plusieurs autres agents économiques publics ou privés sans que ces conséquences n'aient fait l'objet d'une compensation financière adéquate. Or, la présence d'externalités dans la vie économique est un phénomène répandu. Par exemple, la pollution des uns affecte l'ensemble d'une région, d'un pays, ou même, dans le cas du réchauffement climatique, de la planète. Les externalités, positives ou négatives, existent aussi dans le domaine public, où elles constituent d'ailleurs parfois la justification de la production publique de certains biens ou services. Il est donc illusoire de rechercher, pour les entités fédérées, une responsabilité totale. Les décisions d'une Région (par exemple sa politique économique et sa politique d'emploi-formation) ont un impact financier pour l'État fédéral, qui paie les allocations de chômage, et même pour les résidents des autres Régions, qui financent elles aussi la sécurité sociale. De même, la politique d'une Communauté en matière d'enseignement conditionne, pour partie, l'accès à l'emploi (politique régionale) et donc le coût du chômage (politique fédérale). De façon symétrique, la politique fédérale de commandes publiques exerce une influence sur l'emploi et le dynamisme économique des Régions. D'autres exemples peuvent être cités, notamment dans le domaine de la santé où la politique de prévention relève des Communautés alors que l'indemnisation de la maladie relève de la sécurité sociale fédérale. Ainsi, sauf à tout centraliser ou à tout décentraliser[20], la responsabilité des entités fédérées sera toujours, par nature, partielle. La question est donc de savoir jusqu'à quel point cette responsabilité doit être portée, et dans quels domaines. Actuellement, la responsabilité des entités fédérées est liée aux impôts régionaux, la fiscalité régionale propre et au principe du juste retour qui lie la part attribuée des recettes de l'IPP d'une Région ou d'une Communauté à ses performances fiscales. Pour les Régions, la responsabilité est donc très substantielle, sous réserve de l'intervention de solidarité nationale. Pour les Communautés, la responsabilité est moins forte puisque leur principale recette, la part attribuée de la TVA, est une dotation indépendante des performances fiscales de

20 Et encore, car même dans le cas d'États séparés, l'économie a des retombées transfrontalières qui peuvent être assimilées à des externalités.

la Communauté considérée. C'est le pendant inévitable d'un financement implicitement plus solidaire des Communautés, mais aussi de leur privation de toute autonomie fiscale.

Outre la solidarité interpersonnelle organisée par la sécurité sociale[21], on peut distinguer au moins cinq éléments de solidarité au bénéfice de l'une ou l'autre entité. Pour les Régions, la solidarité est explicitement prévue par la loi spéciale du 16 janvier 1989. La Région (ou les Régions) dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale reçoit un montant de 11,6 € indexés par habitant et par pourcent d'écart entre l'IPP moyen par habitant de la Région concernée et l'IPP moyen par habitant du Royaume. Pour les Communautés, la solidarité se marque implicitement dans le mode de partage de la part attribuée des recettes de la TVA. En répartissant celle-ci en fonction du nombre d'élèves dans chaque Communauté, on s'approche davantage des besoins de chaque Communauté que de ses moyens financiers. Ces deux premiers éléments jouent au profit de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté française. Deux autres éléments marquent plutôt une solidarité au bénéfice de la Communauté flamande. D'une part, à Bruxelles, les recettes ristournées —impôt des personnes physiques ou redevance radio-télévision— sont affectées à concurrence de 20 % à la Communauté flamande, alors que le nombre de résidents néerlandophones à Bruxelles est loin de représenter un tel pourcentage. D'autre part, le facteur démographique retenu pour multiplier la part ristournée des recettes de la TVA est celui de la Communauté française car la natalité y est supérieure, ce qui revient à masquer la dénatalité en Flandre ou, plus exactement, à attribuer à la Communauté flamande des moyens proportionnels à des enfants qui, dans les faits, n'existent pas. Il reste que, globalement, la balance des mécanismes de solidarité penche sans équivoque en faveur des Régions wallonne et bruxelloise ainsi que de la Communauté française[22]. Pour être complet, il faut encore signaler les dispositions qui marquent une forme de solidarité à l'égard de l'État fédéral. La part de l'IPP ristournée aux Communautés et aux Régions augmente au rythme de la croissance nominale du PIB, soit moins vite que les recettes d'IPP encaissées par l'État fédéral. C'est la conséquence du mécanisme d'*élasticité*[23]. Un phénomène analogue s'applique à la part de la TVA attribuée aux Communautés[24].

Enfin, même si les Régions ont fait usage de leur autonomie fiscale, notamment en matière d'impôts régionaux, la *concurrence* fiscale, quoique possible entre Régions, est restée plutôt limitée. En matière de réductions à l'IPP c'est principale-

21 Cette solidarité comporte également une dimension régionale. En effet, les disparités économiques interrégionales impliquent que la part relative de la Flandre et de Bruxelles dans les cotisations sociales et les impôts directs est plus élevée que leur part dans les prestations sociales, et inversement pour la Wallonie. Certaines Régions sont donc contributrices nettes ou bénéficiaires nettes en termes de solidarité interpersonnelle, ce qui induit des transferts interrégionaux implicites. Decoster A. et Valenduc C., *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2011.

22 G. Pagano, J. Vandernoot, "La solidarité dans le financement des régions et des communautés", *Revue bancaire et financière*, n° 5, 2010

23 De façon simplifiée, si le PIB augmente, par exemple, de 10% (5% d'inflation et 5% de croissance réelle), l'IPP perçu par l'État fédéral augmente d'environ 13 % (ce qui, techniquement, se traduit par une élasticité d'environ 1,3, dite supra-unitaire), mais la part ristournée aux régions et aux communautés augmente de 10%. L'élasticité de 1,3 correspond à la moyenne des élasticités calculées par rapport au PIB nominal entre 1999 et 2008, après exclusion de 2005 et de 2006 qui présentaient des élasticités négatives. Elle doit être considérée comme une approximation.

24 Dans le cas de la TVA, l'élasticité est proche de 1, mais la part attribuée aux Communautés n'est que partiellement liée à la croissance réelle du PIB. Ainsi, avec une hausse nominale du PIB de 10 %, dont 5 % d'inflation, la TVA totale perçue par l'État augmente de 10 %, mais la part ristournée aux communautés augmente de 5 % (l'inflation) plus 91 % de 5 % (la croissance réelle), soit au total 9,55 %.



ment la Région flamande qui a exercé sa compétence, mais, plusieurs mesures prises étant contraires aux règles européennes, elle a dû supprimer ces mesures et certains dossiers sont toujours à l'examen. Certaines suppressions ont également répondu à des objectifs d'assainissement budgétaire[25].

C. Pourquoi modifier le système actuel de financement des entités fédérées ?

Des souhaits particuliers existaient de part et d'autre de la frontière linguistique, qui allaient souvent dans des sens différents (Bayenet et al, 2011). Du côté francophone, il y avait la volonté de refinancer Bruxelles, dont la part dans les recettes d'IPP baisse de façon régulière et particulièrement alarmante, alors que les besoins objectifs de la Région de Bruxelles-Capitale auraient plutôt tendance à augmenter.

Tableau 3: Les effets du refinancement (2002-2010) par élève en €

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Part initiale des recettes de TVA par élève en €									
Communauté flamande	6 749	6 858	6 984	7 196	7 355	7 511	7 912	7 991	8 203
Communauté française	6 754	6 858	6 985	7 196	7 355	7 501	7 912	7 991	8 175
Refinancement par élève en €									
Communauté flamande	144	257	374	662	780	1 040	1 229	996	1 187
Communauté française	129	224	320	558	640	844	981	777	889
Total en €									
Communauté flamande	6 893	7 115	7 358	7 859	8 136	8 552	9 141	8 987	9 390
Communauté française	6 882	7 082	7 304	7 754	7 995	8 345	8 893	8 768	9 065

Source: Bayenet et al, 2011

25 Pour une analyse détaillée voir Bayenet et al, 2011.



Par ailleurs, les mécanismes de refinancement des Communautés adoptés en 2001 constituent une rupture dans le financement de l'enseignement. En effet, l'application d'une clé fiscale pour répartir les nouveaux moyens financiers crée une divergence, en faveur de la Flandre et au détriment de la Communauté française, dans les moyens accordés par élève et déforce un mécanisme de financement objectif de l'enseignement en fonction des besoins. Ce refinancement de la Flandre qui ne correspond pas à une augmentation de ses besoins en matière d'enseignement est une anomalie de la loi de financement (introduite en 2001) que les francophones désiraient corriger. Le tableau ci-dessus permet de mesurer les conséquences sur les moyens par élève de l'application progressive d'une clé du juste retour dans les mécanismes de refinancement. L'application progressive de la clé du juste retour créé une divergence d'évolution des moyens par élève au détriment de la Communauté française et nous éloigne d'un mécanisme de financement de l'enseignement en fonction des besoins (Bayenet et al, 2011).

Enfin, l'utilisation dans de nombreux mécanismes de la loi de financement d'une clé forfaitaire 80/20 pour répartir la population bruxelloise en une partie francophone et une partie néerlandophone bénéficie largement à la Communauté flamande et devait donc, pour les francophones, être renégociée. La population bruxelloise d'expression néerlandaise représente, selon les estimations, entre 7 et 10% du total[26].

Si une partie des revendications fiscales a été rencontrée lors de la réforme institutionnelle de 2001, les exigences flamandes en matière d'autonomie fiscale se sont renforcées dans le cadre des débats sur la 6ème réforme de l'État. Plusieurs arguments sont avancés pour justifier un accroissement de l'autonomie fiscale des Régions, parmi lesquels, principalement, une responsabilisation accrue des entités fédérées et un rapprochement entre compétences et préférences régionales. Il est souvent fait état de l'expression anglo-saxonne "no representation without taxation", ce qui suppose que les gouvernements régionaux ne peuvent pas être évalués correctement par les citoyens de leur région si ces derniers ne paient pas un impôt directement lié au financement des compétences régionales. Il est vrai que la structure de financement des entités fédérées belges fait apparaître un déséquilibre fiscal vertical comme c'est le cas dans de nombreux pays fédéraux, étant donné la part largement supérieure des entités fédérées dans les dépenses totales des administrations publiques comparée à leur part dans les recettes totales[27]. Pour la plupart des partis flamands, la compétence en matière d'impôt des personnes physiques devrait être partiellement ou intégralement transférée aux Régions, et ce, afin de remplacer en grande partie les parts attribuées des recettes d'IPP par un IPP régional. Les demandes flamandes visaient également une plus grande responsabilisation en liant davantage l'évolution des recettes des entités à la performance des politiques publiques mises en œuvre.

Du côté flamand, il y avait également la volonté de rectifier certaines anomalies du mécanisme de solidarité nationale. En effet, dans le dispositif actuel de financement des Régions, l'effet solidarité l'emporte sur l'effet juste retour: lorsque l'IPP de la Région wallonne ou de la Région bruxelloise diminue, la perte que cela engendre pour elles en termes de juste retour est inférieure au gain que cela engendre en termes de solidarité. Même si ces effets ont été fortement nuan-

26 Pour une analyse voir Bayenet et al, 2011

27 A. Decoster, C. Valenduc, *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2011.



cés[28], en Flandre, certains voient dans cette particularité une incitation, pour les Wallons et les Bruxellois, à laisser leur situation économique se détériorer puisque de toute façon ils recevraient, en provenance de l'État fédéral, donc majoritairement de la Flandre, plus d'argent que si la situation de leur économie s'améliorait.

De manière générale, le transfert de nouvelles compétences vers les entités fédérées rendait inévitable une modification de la loi spéciale de financement. En effet, sans une telle modification, elles auraient été incapables de couvrir les dépenses supplémentaires dont elles auraient eu la charge.

IV. La réforme des mécanismes de financement des entités fédérées[29]

A. Les grands principes de la nouvelle loi de financement

La 6ème réforme de l'État va déplacer le centre de gravité des politiques publiques de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés par un transfert de compétences pour un montant de 16,9 milliards €. Cela devrait correspondre, selon les négociateurs, à une augmentation des moyens des Communautés et des Régions de plus de 40%. Ces nouveaux transferts visent à améliorer l'efficacité des politiques publiques en homogénéisant davantage les compétences par niveau de pouvoir. L'accord institutionnel prévoit également de maintenir le système de sécurité sociale au niveau de l'Etat fédéral et de garantir son financement.

Dès le mois d'août 2010, les négociateurs s'étaient mis d'accord sur les principes qui devaient guider la réforme de la loi de financement:

- éviter une concurrence déloyale;
- maintenir les règles de progressivité de l'impôt des personnes physiques;
- ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées;
- assurer la viabilité à long terme de l'État fédéral et maintenir les prérogatives fiscales de ce dernier en ce qui concerne la politique de redistribution interpersonnelle;
- renforcer la responsabilisation des entités fédérées en lien avec leurs compétences et la politique qu'elles mènent, compte tenu des différentes situations de départ ainsi que de divers paramètres de mesure;
- tenir compte des externalités, de la réalité sociologique et du rôle de la Région de Bruxelles-Capitale;
- prendre en compte des critères de population et d'élèves;
- maintenir une solidarité entre entités, exonérée d'effets pervers;
- assurer la stabilisation financière des entités;
- tenir compte des efforts à accomplir par l'ensemble des entités pour assainir les finances publiques;
- vérifier la pertinence des modèles proposés à travers des simulations.

La nouvelle loi de financement ne pouvait appauvrir une entité (à politique fiscale inchangée). Autrement dit, les nouveaux mécanismes doivent veiller à garantir les moyens correspondant aux mécanismes actuels et garantir des moyens suffisants pour gérer les nouvelles compétences transférées. Il ne s'agit pas d'enrichir ou d'appauvrir

28 Voir Bayenet et al, 2011
29 Pour une analyse plus détaillée, voir Bayenet B., Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'Etat et les conséquences sur le financement des Communautés et Régions, Note Politique, Institut Emile Vandervelde, janvier 2012 (http://www.iev.be/Etats-de-la-question/Contexte.aspx)



une entité par rapport à une autre mais de mettre en place des nouveaux mécanismes dénués d'effet pervers et plus responsabilisant. Une attention particulière devait être apportée au "non-définancement" de l'Etat fédéral qui disposera demain de marges de manœuvre réduites vu les transferts importants de compétences et de moyens mais aussi qui devra assumer l'essentiel du coût du vieillissement et de la charge de la dette publique.

Tableau 4: Ressources des Communautés et des Régions après la 6ème réforme de l'Etat

Régions	***Communautés***
Autonomie fiscale à l'IPP (additionnels) Impôts régionaux Fiscalité régionale	Part attribuée des recettes de l'IPP Part attribuée des recettes de la TVA
Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001 Dotations liées aux nouvelles compétences transférées (emploi et dépenses fiscales)	Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques : étudiants étrangers, loterie nationale Dotations liées aux nouvelles compétences (allocations familiales, santé et aide aux personnes)
Emprunts	Emprunts
Mécanisme de transition	Mécanisme de transition
Mécanisme de responsabilisation environnement et pension	Mécanisme de responsabilisation pension
Juste financement des institutions bruxelloises	
Intervention de solidarité nationale plafonnée et dénuée d'effets pervers	



Contrairement à la dernière réforme de l'Etat de 2001, la 6ème réforme se négocia dans un cadre budgétaire particulièrement difficile. En 2011, le déficit de la Belgique est évalué à 4,2% du PIB[30] et, à politique inchangée, aurait dépassé 5% du PIB en 2015. Pour respecter les engagements pris par la Belgique dans le Programme de stabilité déposé à l'Union européenne de réduire le déficit à 2,8% du PIB en 2012 et atteindre l'équilibre budgétaire en 2015, des économies importantes devaient être mises en œuvre. Le transfert de près de 17 milliards de moyens de l'Etat vers les entités fédérées modifie, de facto, les équilibres entre les niveaux de pouvoir mais aussi les marges de manœuvre sur la base desquelles des économies peuvent être mises en œuvre au niveau fédéral.

Par ailleurs, toute réforme du financement des entités fédérées devait prendre en considération les conséquences budgétaires du vieillissement de la population principalement à charge de l'Etat fédéral. Enfin, cette réforme se négocia en pleine crise des dettes souveraines en Europe. Les nouveaux mécanismes de financement devaient également donner des garanties aux marchés financiers sur la capacité fiscale de l'Etat fédéral notamment en matière de remboursement de la dette publique.

De manière concrète, la réforme du financement des entités fédérées repose :

> pour les Régions, sur une autonomie fiscale accrue sans pour autant réduire les prérogatives fiscales de l'Etat fédéral et une responsabilisation renforcée en lien avec les recettes fiscales générées sur leur territoire ainsi qu'un mécanisme de solidarité vertical dénué d'effets pervers;

> pour les Communautés, sur des modalités de financement répartissant les moyens sur la base de clés objectives liées à des critères démographiques.

Ainsi, les principes du nouveau mode de financement des entités fédérées tiennent compte des compétences gérées par les différentes entités. Etant donné que les politiques liées aux compétences régionales influencent directement l'activité économique et donc les recettes fiscales, les principes de financement des Régions se concentreront essentiellement sur des clés fiscales. Par contre, étant donné que les politiques des Communautés s'adressent directement aux personnes, les principes de financement des Communautés seront prioritairement basés sur des clés démographiques.

La 6ème réforme de l'Etat ne modifie pas fondamentalement la structure de financement des Communautés (tableau 4). Cependant, les mécanismes de calcul des parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA ont été révisés. Par ailleurs, elles reçoivent de nouvelles dotations pour financer les nouvelles compétences transférées qui sont réparties entre les Communautés en fonction de clés démographiques. Le financement des Régions est quant à lui fondamentalement revu puisque désormais l'essentiel de leurs ressources sera composé de recettes fiscales propres : des additionnels régionaux à l'IPP, des impôts régionaux et des recettes fiscales propres[31]. Un nouveau mécanisme de solidarité est également prévu. Les Régions bénéficieront également d'une dotation pour financer les nouvelles compétences en matière d'emploi et de dépenses fiscales qui s'ajoutent aux dotations existantes liées aux transferts de compétences de 1993 et 2001. Il est également prévu un mécanisme de

30 Banque nationale de Belgique, Projections économiques pour la Belgique, Autonome 2011, Revue économique, décembre 2011.

31 Pour une analyse approfondie des impôts régionaux et de la fiscalité propre, voir notamment Bayenet et al, 2011



transition pour atténuer le passage des mécanismes actuels aux nouveaux mécanismes de financement. Enfin, des mécanismes de responsabilisation ont été prévus en ce qui concerne l'environnement et le financement des pensions des fonctionnaires.

Pour les nouveaux mécanismes, il est difficile d'estimer les données précises pour plusieurs raisons. Primo, la date de la mise en œuvre de la réforme (non encore fixée à ce jour) influence les montants des recettes transférées aux Communautés et Régions. Secundo, comme il est prévu dans l'accord politique, le modèle doit être ajusté (modification de certains paramètres) en fonction des décisions prises dans le cadre du budget 2012 de l'Etat fédéral et des mesures prises pour assainir les finances publiques belges et répondre aux objectifs européens. Les données citées concernent donc les montants prévus dans l'accord politique si la réforme avait été mise en œuvre en 2012.

B. L'autonomie fiscale des Régions en matière d'impôt des personnes physiques

a. Autonomie fiscale et recettes propres

Outre le financement des nouvelles compétences à transférer, l'essentiel du débat sur les mécanismes de financement dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat a porté sur l'autonomie fiscale et les recettes propres des entités.

Une manière de mesurer l'autonomie fiscale des entités fédérées consiste à répartir leurs recettes en fonction du type d'autonomie dont elles bénéficient. Selon le Conseil supérieur des finances, cette méthode présente l'avantage de faire la distinction entre l'autonomie complète, l'autonomie de taux et l'autonomie de marge. L'autonomie est complète lorsque la Région peut moduler à la fois la base, les taux et les exemptions. Elle est limitée aux taux lorsque la Région peut uniquement agir sur ce paramètre sans modifier la base ou les exemptions. Elle est à la marge lorsque la Région peut agir uniquement *via* des additionnels qui laissent la progressivité inchangée. Le Conseil supérieur des finances[32] estime l'autonomie fiscale de manière potentielle et non sur la base des recettes effectives. Il suffit donc que la Région puisse modifier la base d'un impôt pour que l'intégralité de la recette de celui-ci soit comptabilisée comme une recette d'autonomie complète.

32 Conseil supérieur des finances, Avis sur la définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée, Bruxelles, 2001

Tableau 5: Autonomie fiscale régionale (en % des recettes fiscales totales)

Nature de l'autonomie	Avant la réforme de 2001	Après la réforme de 2001
Autonomie complète	6	40
Autonomie de taux	9	60
Autonomie de marge	85	0

Source: Conseil supérieur des finances, section Fiscalité et Parafiscalité, avis sur la définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée, Bruxelles, novembre 2001.

Avant la réforme institutionnelle de 2001, l'autonomie fiscale des Régions était complète pour 6% de leurs recettes fiscales (taxe sur les jeux et paris, sur les appareils automatiques de divertissement et sur les ouvertures de débit de boissons), auxquels il fallait ajouter 9% des recettes pour lesquelles il y avait une autonomie de taux (droits de succession et précompte immobilier). Dans ce domaine, les Régions ont exercé leur autonomie fiscale mais de manière différente. L'autonomie de marge concernait 85% des recettes (IPP et droits d'enregistrement). Cette dernière autonomie n'avait pas été utilisée par les Régions. Pour le Conseil supérieur des finances (1998), l'autonomie fiscale des Régions était plus large que celle des Länder allemands et autrichiens mais plus faible que celle des Régions espagnoles et des Cantons suisses. Pourtant, tout au long de la législature 1995-1999, le gouvernement flamand n'a cessé de mettre en lumière la trop faible autonomie fiscale dont jouissaient les Régions.

En 2001, les compétences fiscales des Régions ont été fortement accrues. Elles ont reçus de nouvelles compétences en matière d'impôts régionaux et elles peuvent accorder des centimes additionnels ou soustractionnels généraux, forfaitaires ou proportionnels ou instaurer des déductions générales d'impôts liés à leurs compétences dans les marges fixées dans la loi. Désormais, l'autonomie fiscale est complète pour 40% des recettes fiscales des Régions et importante pour 60% puisque pour celles-ci, la progressivité peut être modifiée mais sans être réduite. L'ampleur de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences fiscales dépend des marges budgétaires dont dispose chaque Région puisque toute suppression ou réduction d'impôt entraîne une réduction de ses recettes.

Dans une étude sur l'autonomie des entités décentralisées, l'OCDE[33] constate que les entités fédérées belges bénéficient d'une autonomie fiscale sur 63,8% de leurs recettes fiscales, le solde correspondant à des impôts partagés. Même en tenant compte des Communautés, Decoster et al.[34] constatent que le degré d'autonomie est plus élevé que celui des Régions espagnoles et nettement plus que celui des Länder allemands. La Suisse est le seul pays où la décentralisation fiscale est plus poussée.

33 H. Blochliger, D. King, *Fiscal Autonomy of sub-central governments*, OECD, Network on fiscal relations accross levels of governments, Working paper, 2006 (cité dans A. Decoster, C. Valenduc, M. Verdonck, "L'autonomie fiscale des régions en Belgique. Évaluation et perspectives", B*ulletin de documentation du Ministère des Finances*, 69e année, 4e trimestre 2009).

34 A. Decoster, C. Valenduc, M. Verdonck, "L'autonomie fiscale des régions en Belgique. Évaluation et perspectives", *Bulletin de documentation du Ministère des finances*, 69e année, 4e trimestre 2009.



Dans le cadre des négociations sur la 6ème réforme de l'État, le débat s'est concentré sur le calcul du volume de recettes propres des entités en pourcentage des recettes totales. L'argument avancé par la Flandre est que, pour être responsabilisés, les parlements des entités fédérées doivent être responsables de leurs recettes devant leurs citoyens. Or l'estimation de ce pourcentage sur la base du budget 2010 est biaisée puisque les entités ont utilisé leur autonomie fiscale, notamment en réduisant voire en supprimant certains impôts régionaux, ce qui réduit le pourcentage de recettes propres en pourcentage des recettes totales.

Dans une étude récente, Janssens et al (2011)[35] ont mesuré le degré d'autonomie fiscale des Régions sur la base du budget ajusté 2010 en tenant compte des suppressions d'impôts auxquelles les régions ont procédé ou peuvent procéder. Pour chaque Région, ils comptabilisent les montants perçus pour les impôts régionaux ainsi que ceux des taxes et redevances perçues de façon autonome. Pour la Région flamande, ils tiennent compte des impôts autonomes alloués à des services à gestion séparée qui ne figurent pas dans le budget régional. Lorsque des mesures de suppression d'une taxe, ou d'une partie de la recette d'une taxe, ont été décidées par une Région (en particulier la redevance radio-télévision et la taxe sur les débits de boissons), ils estiment le montant de la recette fictive pour 2010[36].

Ils prennent également en considération les marges d'autonomie fiscales des Régions fixées par la loi spéciale du 13 juillet 2001, à savoir la possibilité d'instaurer des centimes additionnels proportionnels généraux et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnelles, différenciés ou non par tranche d'impôt, et la possibilité de mettre en œuvre des réductions et des augmentations générales d'impôt, pour autant que la somme de ces mesures ne dépasse pas les pourcentages maximaux. Ces marges portent sur le produit de l'IPP fédéral localisé dans chaque Région. La marge d'autonomie fiscale est fixée à 6,75% du produit de l'IPP fédéral localisé dans la Région.

La Région wallonne perçoit ainsi 2,2 milliards d'impôts propres et dispose d'une marge d'autonomie fiscale sur l'IPP de 682 millions (6,75% de 10,11 milliards, la marge se calculant sur le total de l'IPP payé par les habitants de la région). En tenant compte de la suppression de la redevance radio en 2008 et de la réduction de la redevance TV en 2009 (recettes estimées en 2010 à 50,4 millions) et de la suppression de la taxe sur les débits de boissons en 2007 (recettes estimées à 3,5 millions en 2010), les recettes propres réelles et potentielles auraient été de 3 milliards, soit 49,3% d'autonomie fiscale (cette dernière se calculant par rapport aux recettes totales de la Région, y compris les recettes en provenance de l'État fédéral). La Région de Bruxelles-Capitale perçoit 1,1 milliards d'impôts propres et dispose d'une marge d'autonomie fiscale sur l'IPP de 204 millions (6,75% de 3,03 milliards). En tenant compte des recettes de l'Agglomération bruxelloise (144,4 millions), les recettes propres totales et potentielles de la Région sont de

35 C. Janssens, E. Hermans, V. Schmitz et R. Deschamps, "Les régions disposent d'une large autonomie fiscale: inventaire des compétences et estimations chiffrées", *Cahiers de Recherche, Série politique économique*, n° 52 – 2011/01, FUNDP, février 2011.

36 Pour les autres impôts régionaux dont certains éléments (taux, bases, exonérations, etc.) ont été adaptés depuis 2001, ils ne tiennent pas compte de ces modifications faute de pouvoir en estimer l'impact sur les recettes de ces impôts. C'est le cas notamment de la diminution, à partir du 1er janvier 2002, du taux ordinaire du droit d'enregistrement de 12,5% à 10% pour les biens immobiliers situés en Région flamande, ainsi que du taux du droit d'enregistrement pour les habitations modestes de 6% à 5% (décret du 1er février 2002, *Moniteur belge*, 28 février 2002). C'est également le cas pour la réforme de la législation en matière de droits de donation et de droits de succession intervenue en 2005 en Région wallonne (décret du 15 décembre 2005, *Moniteur belge*, 23 décembre 2005).

1,5 milliards, soit une autonomie fiscale de près de 63%. La Région flamande perçoit 4,5 milliards d'impôts propres et dispose d'une marge d'autonomie fiscale sur l'IPP de 1,5 milliards (6,75% de 22,52 milliards). En tenant compte de la suppression de la redevance radio-télévision en 2002 (recettes estimées en 2010 à 557,7 millions) et de la taxe sur les débits de boissons en 2002 (recettes estimées à 9,7 millions en 2010), les recettes propres réelles et potentielles de la Région flamande auraient été de 6,5 milliards, soit une autonomie fiscale de 62,3%.

La confusion dans le débat est que la Flandre, pour sa part, effectue ce calcul en tenant compte également des recettes de la Communauté flamande, ce qui dans ce cas ramène l'autonomie fiscale à 29% pour la Communauté et la Région flamandes réunies. Cette estimation est certes arithmétiquement correcte mais dénuée de tout fondement puisque, depuis 2001, les Communautés ne disposent plus de recettes fiscales propres.

b. Les nouvelles demandes d'autonomie fiscale

Si les revendications fiscales inscrites dans les cinq résolutions institutionnelles adoptées par le Parlement flamand[37] le 3 mars 1999 ont été partiellement rencontrée en 2001, les exigences flamandes en matière d'autonomie fiscale se sont renforcées dans le cadre des débats sur la 6ème réforme de l'Etat.

Pour l'impôt des sociétés, la Flandre revendiquait que les compétences en matière de base imposable et de taux restent fédérales, mais demandait d'accorder aux Régions le droit d'octroyer des avantages pour des questions relatives à leurs compétences (les investissements, l'emploi, la formation…). Certains partis flamands allaient plus loin. A plusieurs reprises, la N-VA a demandé une régionalisation plus poussée de l'impôt des sociétés. Dans les débats, il est souvent fait référence à l'étude de A. Haelterman[38] qui a examiné la possibilité de régionaliser l'impôt des sociétés en Belgique et a proposé différents modèles. Il estime que les conséquences de la concurrence fiscale et la surcharge administrative pour les entreprises liées à une régionalisation de l'ISOC seraient très faibles.

Pour la plupart des partis flamands, la compétence en matière d'impôt des personnes physiques devait être partiellement ou intégralement transférée aux entités fédérées, et ce, afin de remplacer en grande partie la part attribuée des recettes d'IPP par un "IPP régional".

Les impôts indirects donnaient peu de possibilités de différenciation, surtout à cause de la mobilité des contribuables et des liens économiques entre Régions. Les compétences relatives à la perception de la TVA sur les travaux immobiliers pourraient cependant être attribuées aux Régions comme l'a demandé le Parlement flamand en 1999, car le lien entre la localisation et la politique économique et du logement est indiscutable.

c. Répartition des compétences fiscales dans un Etat fédéral: les enseignements de la littérature économique[39]

Le problème consiste à déterminer à quels niveaux de pouvoir doivent être attribués les différents types d'impôts. Le but est double: prélever chaque type d'impôt là où c'est le plus appro-

37 Pour une analyse détaillée voir G. Pagano, Les résolutions du parlement flamand pour une réforme de l'Etat, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1670-1671, 2000.

38 A. Haelterman, "The Feasibility to Regionalise Corporate Income Taxation", Discussion Paper 13, VIVES, KUL, juin 2010

39 Pour une analyse voir Bayenet et al, 2000 et Bayenet et al, 2011

prié et éviter une double ou une triple imposition, source de concurrence entre les collectivités et de renforcement des distorsions spatiales.

La littérature identifie un certain nombre de critères pour répartir le pouvoir fiscal entre différents niveaux de pouvoir même si, dans la pratique, la réalité semble bien différente. La théorie du fédéralisme budgétaire lie le problème de la répartition des impôts entre niveaux de pouvoir à celle des fonctions de stabilisation, de redistribution et d'allocation des ressources[40] Les considérations en termes de redistribution et de stabilisation conjoncturelle tendent à rejeter une organisation fiscale où tout le pouvoir fiscal (ou une grande partie) serait aux mains des gouvernements décentralisés combinée à un mécanisme de transfert vers le gouvernement central —et ce, notamment si la formule de répartition peut être renégociée fréquemment. Dans une telle situation, le gouvernement central ne maîtriserait pas les instruments fiscaux nécessaires pour mener une politique de stabilisation. De plus, un tel mécanisme de financement ne faciliterait pas la mise en place d'une politique de redistribution de l'État central. À l'échelle nationale, un tel système de répartition avec transfert vers le niveau central ne peut fonctionner que dans des pays qui bénéficient d'une longue tradition, bien établie, de coordination entre les différents niveaux de pouvoir et d'une relative homogénéité des conditions économiques propres aux différentes entités. Ce système peut aussi fonctionner dans les confédérations, ou encore dans les espaces économiques au sein desquels les politiques de redistribution et de stabilisation sont gérées par le ou les États centraux. De plus, comme des variations importantes entre les entités dans la distribution des bases taxables et des taux de certaines taxes peuvent conduire à des distorsions dans les flux de facteurs de production et de biens et services, des efforts doivent être faits pour atteindre un certain degré d'harmonisation des politiques fiscales. Cette situation est illustrée par les nombreuses mesures et discussions au niveau européen dans le cadre d'une harmonisation européenne[41].

Inversement, accorder tout le pouvoir fiscal au gouvernement central n'est pas davantage optimal. En coupant tout lien entre la décision de dépenser et celle de collecter les recettes, une telle approche déresponsabilise les gouvernements des entités fédérées et rompt le lien entre la fourniture de biens et de services collectifs et le prix à payer pour les obtenir. Cette absence de relation entre dépenses et recettes peut inciter les gouvernements décentralisés à fournir davantage de biens et de services collectifs qu'il ne serait requis. Ce phénomène est connu sous le nom d'*illusion fiscale*. Enfin, dans un financement des entités décentralisées basé uniquement sur des dotations, le gouvernement central peut pratiquer des réductions discrétionnaires des moyens des entités fédérées et rendre ainsi difficile toute politique en matière de fourniture de biens et de services collectifs. La meilleure voie consiste donc à partager la responsabilité fiscale entre le gouvernement central et les gouvernements décentralisés, chaque niveau disposant d'un certain pouvoir fiscal éventuellement combiné avec différents types de transferts s'il existe des déséquilibres.

40 R. Boadway, M. Marchand, M. Vigneault, "The consequences of overlapping tax bases for redistribution and public spending in a Federation", *Journal of Public Economics*, volume 68, 1998, cité par B. Dafflon et T. Madiès, *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du federalisme financier*, Agence française de développement, Département de la recherche, 2008.

41 T. Ter-Minassian, "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomics perspective: an overview", in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund*, Washington, 1997.

La question importante consiste donc à identifier la responsabilité de chaque niveau de pouvoir pour les différents impôts. Lors de la répartition des compétences, il convient tout particulièrement d'éviter que la même masse fiscale imposable soit frappée à plusieurs échelons. Ce problème peut être résolu soit par une séparation complète des différentes ressources (attribution de chaque type d'impôt à un seul niveau de pouvoir), soit par le prélèvement unique des recettes et un partage ultérieur entre les différents niveaux de pouvoir. Cette seconde solution simplifie la procédure fiscale et résout les problèmes de coordination et d'harmonisation. En revanche, elle représente une entrave sérieuse à l'autonomie des niveaux de décision inférieurs.

R. Musgrave édicte quelques grands principes pour répartir le pouvoir fiscal dans un État composé de différents niveaux de pouvoir[42]. Les pouvoirs les plus décentralisés devraient se spécialiser dans le prélèvement des impôts frappant une assiette peu ou pas mobile (la propriété immobilière). Cela permet d'éviter les distorsions dans les choix de localisation liés à des différences de taux de taxation entre les entités, ainsi que d'éviter une fuite de la base taxable. Ces effets dépendent du degré de mobilité des personnes et des capitaux et de l'intensité avec laquelle l'offre de ces facteurs de production réagit à leur rémunération nette.

Les impôts basés sur le principe du bénéfice ou sur les "redevances d'usage" peuvent être levés à tous les niveaux. On peut appliquer soit le principe de la résidence, la base taxable étant constituée des revenus perçus par les résidents ou leur consommation —mais se pose alors le problème des compensations entre les entités dans le cas de services collectifs avec effets de débordement—, soit le principe de la territorialité, la base taxable étant l'activité économique. Le gouvernement fédéral devrait se spécialiser dans les impôts fondés sur une assiette particulièrement mobile (la vente de biens et services, les transactions mobilières, l'impôt des sociétés, qui peuvent changer aisément de siège social), ou dans les impôts spéciaux sur certains produits comme l'alcool et le tabac, afin d'éviter les distorsions commerciales qui résulteraient du prélèvement d'impôts régionaux ou locaux selon des modes et des taux différents.

La littérature recommande également d'accorder la responsabilité du pouvoir fiscal au gouvernement central pour les taxes qui peuvent être utilisées dans les politiques de stabilisation, tandis que les impôts attribués au niveau décentralisé doivent être relativement stables par rapport aux cycles économiques. Enfin, il est également conseillé que les taxes levées sur des bases taxables réparties inégalement entre les différentes entités d'un État soient de la responsabilité du gouvernement central. Ainsi, l'impôt des personnes physiques devrait relever de l'État fédéral afin de ne pas induire de mouvements migratoires non optimaux. Néanmoins, si la mobilité des individus est faible, si les entités fédérées ont des demandes différenciées en matière de redistribution ou si les différences culturelles entre les entités fédérées sont importantes, cet impôt peut être prélevé de manière décentralisée. Cependant, pour minimiser les distorsions et les mouvements migratoires du travail et du capital, il est préférable que la définition de la base taxable soit homogène dans tout le pays et que les différentiels de taux entre les entités soient relativement faibles. Cela étant, si l'IPP est levé

42 R. Musgrave, P. Musgrave, "Interjurisdictionnal Equity in Company Taxation: principles and applications to the European Union", *in* S. Cnossen (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union, Issues and Options for Reform*, Oxford University Press, 1983, 2000 ; B. Dafflon, T. Madiès, "Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier ", *op. cit.*



sur la base du principe de résidence (autrement dit en incluant les revenus gagnés dans d'autres entités), il est plus efficace que ce soit une taxe centrale. Sinon, il est important qu'il y ait un échange d'informations entre les différentes entités pour pouvoir identifier la source des différents revenus.

L'allocation optimale des facteurs de production entre les entités rend souhaitable une coordination horizontale des systèmes fiscaux. Cependant, il n'existe pas un modèle unique de répartition horizontale du pouvoir fiscal dans les États fédéraux mais plutôt une grande diversité due aux conditions historiques particulières qui ont prévalu à la naissance et à l'évolution de chaque système fédéral. R. Musgrave[43] examine les conséquences de la coopération ou de la concurrence fiscale entre différents niveaux de pouvoir[44]. Un système fiscal dans lequel il n'existe aucune règle de taxation entre les différents gouvernements d'un même niveau et où les facteurs de production sont mobiles est inefficace car il biaise les décisions des agents économiques quant à leur choix de localisation. De plus, il existe un risque important qu'une entité essaie de faire supporter par une autre la charge de la fourniture de ses biens et services publics. Cependant, l'impact total d'une telle politique dépendra de la taille de l'entité et de son influence sur les prix internationaux (autrement dit, l'élasticité de la demande et de l'offre pour ces biens). Cette possibilité de transfert de la charge fiscale est donc d'autant plus faible que l'entité est petite[45]. En effet, selon H. Tulkens[46], la théorie établit que pour des impôts dont l'assiette (la base) est géographiquement mobile et perçue selon le principe de l'origine, il y a une tendance à la baisse des taux d'imposition qui sont du ressort des entités fédérées. En effet, en choisissant des taux plus bas que ceux de ses voisines, une entité fiscalement autonome peut espérer attirer chez elle une partie plus ou moins importante de l'assiette fiscale des autres entités et faire ainsi payer chez elle des impôts par des contribuables provenant d'autres entités (exportation d'impôts). En agissant de la sorte, l'entité suscite de l'activité chez elle et obtient des recettes fiscales comme si elles venaient de l'extérieur. Les contribuables extérieurs eux-mêmes y trouvent leur compte puisqu'ils paient moins d'impôts. Cela semble devoir arranger tout le monde, sauf évidemment l'entité dont l'assiette diminue —à moins que celle-ci ne diminue son taux à son tour, ce qui atténue le phénomène. Pour certains impôts, ce processus pourrait aller jusqu'au taux 0, mais ce cas est peu vraisemblable. En effet, dans cette course à la baisse, les entités les plus rapides finissent par se retrouver avec de moins en moins de recettes fiscales alors qu'elles sont nécessaires pour assurer le fonctionnement et la fourniture des services collectifs. De plus, la mobilité des assiettes fiscales n'est ni parfaite ni complète car elle est coûteuse pour les contribuables eux-mêmes. Ces deux freins à la baisse des taux d'imposition stoppent tôt ou tard le phénomène à un niveau au-delà duquel les inconvénients de part et d'autre dépassent les avantages. Cette

43 R. Musgrave, "Who should tax, Where and What", *in* C. Mc Lure, *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra, 1983.

44 Pour une analyse de la concurrence fiscale dans certains pays fédéraux, cf. Conseil supérieur des finances, section Fiscalité et parafiscalité, *Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoirs*, Bruxelles, octobre 1998.

45 R. Musgrave souligne également qu'il existe une différence importante entre les problèmes de taxation entre pays, d'une part, et entre entités décentralisées d'un même pays, d'autre part. En effet, dans un même État, une entité ne peut pas nécessairement taxer les revenus de ses résidents gagnés à partir de facteurs de production localisés dans une autre entité.

46 H. Tulkens, "L'autonomie fiscale: état de la question et une proposition pour la Belgique", in *Des idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles*, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 1999.



situation finale correspond à l'équilibre de concurrence fiscale. Dans un tel équilibre, les taux se stabilisent. Ceux-ci ne sont toutefois pas nécessairement égaux et, dans la mesure où ils diffèrent, l'équilibre comporte un certain degré d'exportation fiscale qui devient permanent (c'est par exemple le cas des accises entre la Belgique et le Luxembourg). Selon la théorie, cet équilibre n'est pas optimal. Des taux plus élevés seraient préférables, mais peut-on affirmer que cette non-optimalité est réellement grave ? En proposant la notion de concurrence fiscale dommageable, des experts de l'Union européenne ont judicieusement introduit une distinction qui complète sur ce point essentiel la propriété de sous-optimalité, soit l'ampleur de l'écart entre l'équilibre et l'optimum. Cet écart n'est pas le même d'un impôt à l'autre : pour certains impôts, il peut être minime et donc négligeable ; pour d'autres, il peut être grand et donc vraisemblablement dommageable. En synthèse, on peut dire que la concurrence fiscale est d'autant plus dommageable que la mobilité des assiettes fiscales est grande. Ce sont des idées de cette nature qui expliquent le fait que l'autonomie fiscale prévalant dans tous les États fédéraux reste toujours partielle, et que, de plus, les degrés d'autonomie observables varient avec l'importance de la mobilité des assiettes fiscales.

D. Les nouvelles revendications fiscales et les enseignements de la théorie économique[47]

À la suite des nouvelles revendications d'autonomie fiscale, des économistes, tant au Nord qu'au Sud du pays, ont mesuré l'impact d'un transfert de nouvelles compétences fiscales. En ce qui concerne la *fiscalité indirecte*, ils sont assez unanimes pour laisser son organisation au niveau fédéral étant donné les risques de distorsion économique. En effet, comme les impôts indirects constituent une composante importante de la structure des prix, une différenciation des taux induirait immédiatement des différences de prix entre les Régions, ce qui entraînerait des modifications dans la localisation des activités économiques, de l'emploi et des investissements[48]. Par ailleurs, des contraintes européennes existent à ce sujet.

Même si certains envisagent une décentralisation partielle du pouvoir en matière d'*impôt des sociétés*, la structure économique et géographique de la Belgique plaide en faveur d'une centralisation de cet impôt. Une différenciation des impôts directs sur les revenus des sociétés entraînerait des différences de profitabilité entre les Régions pour des activités économiques identiques, et donc aussi des choix de localisation d'investissement en fonction de critères purement fiscaux. Pour C. Valenduc et M. Gérard[49], il existe un risque réel de concurrence fiscale dommageable la mobilité des sièges sociaux en Belgique est importante, et éviter le risque d'un déplacement purement fiscal des sièges sociaux par une taxation au siège d'exploitation ferait entrer le système belge dans une grande complexité peu compatible avec les normes internationales. De la même manière, H. Laurent, O. Meunier et M. Mignolet[50] constatent que le principal argument contre la régionalisation de l'ISOC tient à l'extrême mobilité de la base taxable, qui engendrerait une concurrence fiscale exacerbée. Par ailleurs, les mêmes auteurs examinent les consé-

47 Pour une analyse plus approfondie voir Bayenet et al, 2011

48 R. Deschamps, "Fédéralisme et partage des compétences fiscales", *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XXX VII, n° 2, 1998.

49 C. Valenduc, M. Gérard, "La politique fiscale sous contrainte", *in* M. Castanheira, J. Hindriks (éd.), *Réalités et illusions: réformer sans tabou*, numéro spécial de *Reflets et perspectives de la vie économique*, De Boeck, 2007.

50 H. Laurent, O. Meunier, M. Mignolet, "Régionalisation de l'ISOC: mobilité des bases taxables", Centre de Recherches en Économie régionale et Politique économique des FUNDP, *Research Series*, 12 2007/2, 2007.

quences d'une régionalisation des dispositifs d'incitation (déduction pour investissement, immunisation d'impôt pour personnel supplémentaire de PME, etc.). Ils constatent que ces mesures sont difficiles à mettre en pratique, puisque le siège social et le siège d'exploitation qui bénéficie des mesures peuvent être situés dans des Régions différentes. Par ailleurs, la régionalisation des incitants fiscaux induirait de la concurrence fiscale en permettant aux Régions de réduire l'assiette des revenus imposables (ce qui abaisserait le taux effectif d'imposition).

Quant à la régionalisation de l'IPP, elle a déjà suscité un grand nombre d'analyses et de débats. Pour J. Van Doren[51], on peut envisager une régionalisation de l'IPP car la base imposable serait relativement immobile. Les différences d'imposition ne pèsent pas directement sur les prix des facteurs de production, des biens ou des services et il existe des différences régionales en matière de politique budgétaire. Dès lors, les distorsions économiques ne doivent pas être exagérées car on ne peut échapper à la taxation d'une Région qu'en déménageant. Or, les migrations régionales sont limitées. Cependant, pour R. Deschamps (1998), les effets d'une régionalisation de l'IPP sont plus complexes. Supposons qu'une Région augmente son taux. Cet impôt porte essentiellement sur l'activité professionnelle. Une hausse de taux diminuerait dans un premier temps le pouvoir d'achat des salariés. Tôt ou tard, et en tout cas lors des négociations salariales au niveau des entreprises, les salariés s'efforceraient de retrouver leur pouvoir d'achat initial. Cela induirait une hausse des coûts salariaux par rapport aux autres Régions et aux pays voisins, avec à moyen terme des effets négatifs sur l'investissement et surtout sur l'emploi régional. Il importe donc que soit limitée la possibilité pour les Régions de moduler l'IPP.

Par ailleurs, les débats sur une régionalisation de l'IPP et la manière de la mettre en œuvre doivent tenir compte des enjeux en termes de soutenabilité des finances fédérales à long terme et de respect des engagements européens. Dans le cadre du pacte de stabilité européen, la Belgique doit revenir à l'équilibre budgétaire en 2015, ce qui nécessite des efforts budgétaires importants. D'autre part, dans le cadre actuel de répartition des compétences, l'État fédéral assume l'essentiel des charges futures liées au vieillissement. Enfin, il doit continuer à disposer des leviers fiscaux indispensables pour rassurer les marchés financiers sur sa capacité à assurer le remboursement de la dette publique belge, qui est essentiellement fédérale. Or, tous les modèles, en transformant une partie des parts attribuées des recettes d'IPP en autonomie fiscale régionale, transfèrent également une partie de l'élasticité de l'impôt des personnes physiques aux Régions. Étant donné la progressivité de notre système fiscal, les recettes de l'IPP augmentent plus que proportionnellement à la croissance économique (sur la période 1999-2008, l'élasticité peut être estimée à environ 1,3 par rapport au PIB nominal), alors que les parts attribuées des recettes d'IPP sont jusqu'à présent uniquement liées à la croissance économique. Dès lors, en transformant une partie de ces recettes régionales en autonomie fiscale, on transfère *de facto* une partie de l'élasticité aux Régions, ce qui se traduit par une perte de recettes fiscales pour l'État fédéral.

L'accroissement de l'autonomie fiscale peut aussi faire craindre une baisse de la solidarité nationale. Selon H. Tulkens (1999), cette crainte provient essentiellement de la confusion entretenue entre la fiscalité, et les transferts explicites qu'elle

51 J. Van Doren, "De personen-en vennootschapsbelasting als instrumenten van regionaal beleid", *in* C. Vanderveeren, J. Vuchelen (Ed.), *Een vlaamse fiscaliteit in een economische en monetaire unie*, Intersentia Rechtswetenschappen, Bruxelles, 4-5 décembre 1998.

organise, et la sécurité sociale, avec les transferts implicites qu'elle comporte. Et c'est au nom de la sauvegarde de cette dernière que l'on veut ignorer ce que l'on peut faire avec la première. Sur la base d'un relevé de la littérature internationale, Tulkens constate que cette question ne se pose qu'en Belgique. La littérature reconnaît que la fiscalité est un instrument de la solidarité nationale. Cependant, elle ne la fait pas dépendre de l'uniformité des taux et des assiettes choisis par les entités fédérées, mais plutôt de l'organisation et du montant de la péréquation réalisée au moyen des recettes fiscales. La solidarité fiscale dont bénéficient de nombreux pays fédéraux ne réside pas dans le fait de payer les mêmes impôts, ou plus exactement des impôts aux mêmes taux ou aux mêmes barèmes, mais bien dans la répartition interrégionale que ces pays opèrent avec le produit de ces impôts. Or, en Belgique, cet instrument de solidarité fiscale existe depuis la loi de financement de 1989: c'est l'intervention de solidarité nationale. Son montant n'est pas très élevé et la solidarité fiscale est plus faible en Belgique que dans la plupart des États fédéraux[52]. Mais l'instrument existe, et les modifications envisagées en ce qui concerne l'autonomie fiscale n'empêchent en rien de le modifier à la hausse, par exemple si l'on veut partiellement compenser les effets d'une autonomie fiscale accrue.

Notons d'ailleurs que l'OCDE[53], dans une étude sur la structure de financement des collectivités territoriales, a montré que les pays où l'autonomie fiscale des entités décentralisées est élevée se caractérisent aussi par un haut niveau de péréquation fiscale interrégionale. Pour Decoster et al (2011), le constat de l'OCDE montre que l'accroissement de l'autonomie fiscale n'implique pas automatiquement la disparation des mécanismes de solidarité institutionnelle mais peut au contraire en élargir l'ampleur. La théorie indique également que l'autonomie fiscale doit idéalement être accompagnée de formes de coopération qui atténuent ce qu'elle pourrait avoir de dommageable pour les parties en cause.

Rappelons cependant que dans le cadre d'un développement de l'autonomie fiscale et donc de la concurrence fiscale, le coût de la mobilité interrégionale dans le voisinage de Bruxelles, pour les entreprises (qui pourraient conserver leurs travailleurs en cas de délocalisation) comme pour les personnes (qui pourraient conserver leur emploi), est suffisamment faible pour que cette concurrence se fasse rapidement féroce, soumettant toujours davantage les pouvoirs publics aux intérêts et volontés des agents économiques les plus forts. Certains auteurs doutent donc qu'une coopération efficace et contraignante entre les autorités régionales puisse se mettre en place, et prônent à ce titre le maintien des leviers centraux de la fiscalité au niveau fédéral (plus simple, plus sûr, moins coûteux)[54]. Enfin, seules les Régions ont un pouvoir fiscal. Pour les Communautés, l'accroissement de l'autonomie fiscale n'a pas de sens.

e. Quel modèle d'autonomie fiscale en matière d'IPP ?

Les négociateurs ont donc adopté une position proche de la littérature économique en transférant aux Régions une partie seulement des recettes de l'IPP laissant à l'Etat fédéral les autres recettes fiscales.

Par-delà le volume d'IPP à régionaliser, les négociations ont porté essentiellement sur le modèle de régionalisation de l'IPP. Trois modèles étaient

52 Bayenet et al, 2007.

53 C. Charbit, *Explaining the sub-national tax-grant balance* in OECD countries, OECD, COM/CTPA/ECO/GOV, 2008, p.6.

54 B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (2007).



en discussion: les additionnels à l'IPP, une différenciation des taux en un taux fédéral et un taux régional (split rate), ou la création d'un nouvel impôt régional sur la même base fiscale (modèle avancé sous le nom de crédit d'impôt). Dans les trois modèles, l'idée est de remplacer tout ou partie des parts attribuées des recettes d'IPP par une autonomie fiscale régionale en matière d'impôt des personnes physiques. En termes purement budgétaires, l'opération devrait être neutre pour les Régions et l'Etat fédéral au moment de sa mise en œuvre. Cependant, chaque modèle a ses caractéristiques propres.

Le modèle des additionnels est identique à celui des additionnels communaux. On réduit les parts des recettes d'IPP attribuées aux Régions d'un montant à déterminer, et les Régions, pour maintenir un même niveau de financement, doivent imposer des additionnels sur l'IPP fédéral. Le taux des additionnels est fonction du montant des parts attribuées des recettes d'IPP transformées en autonomie fiscale. Si, par exemple, les recettes d'IPP fédérales sont de 35 milliards et que 3,5 milliards (10%) sont transformés en IPP régional, le taux des additionnels régionaux sera de 11,1% (qui sont appliqués à une base d'IPP fédéral de 31,5 milliards). Le modèle des additionnels est probablement le plus simple à mettre en œuvre, puisqu'il s'agit d'ajouter un additionnel régional à l'impôt fédéral sans interférer dans les prérogatives fiscales de l'Etat fédéral. Néanmoins, ce modèle n'est tenable que si le montant régionalisé est relativement limité. Plus il est important, plus les additionnels seront élevés, et plus les décisions prises en matière fiscale par l'Etat fédéral influenceront les recettes des Régions.

Dans le modèle de différenciation des taux (*split rate*), il existe un taux régional par tranche d'imposition qui coexiste avec le taux fédéral appliqué à la même base imposable. Si, par exemple, 25% des parts attribuées de l'IPP étaient transformés en autonomie fiscale, chaque taux de chacune des tranches du barème de l'IPP[55] serait divisé en un taux fédéral et un taux régional. Pour la première tranche de revenu imposable (entre 0 et 7.900 €), le taux fédéral actuel est de 25%. Après une telle réforme, il serait divisé en un taux fédéral de 18,75% et un taux régional de 6,25%. Et ainsi de suite pour les autres tranches de revenus.

Ce modèle est techniquement plus complexe à mettre en œuvre que le modèle des additionnels et nécessite d'examiner la manière de répartir entre l'Etat fédéral et les Régions les réductions d'impôts existantes (revenus de remplacement, quotité exemptée, épargne pension, etc.). Par ailleurs, indépendamment du choix politique de répartition des réductions d'impôts, ce modèle, sans ajustement supplémentaire, n'est pas forcément neutre pour le contribuable.

Dans le troisième modèle (crédit d'impôt), un nouvel impôt régional sur les revenus est mis en œuvre dans les Régions, et est calculé sur la même base imposable que l'impôt fédéral. Si, par exemple, 25% des parts attribuées des recettes d'IPP sont transformés en IPP régional, pour établir les taux régionaux on applique ces 25% à chaque taux actuel du barème fédéral. Pour neutraliser les effets de la réforme pour le contribuable, le nouvel impôt régional est neutralisé par un crédit d'impôt qui vient en déduction de l'impôt fédéral. Contrairement au modèle précédent, on crée ainsi un nouvel impôt, mais l'avantage de ce dernier modèle est que l'Etat fédéral conserve toutes ses prérogatives fiscales.

55 Le taux marginal appliqué sur la tranche de revenu imposable entre 0 et 7900 € est aujourd'hui de 25%; il est de 30% entre 7.900 et 11.240 €, de 40% entre 11.240 et 18.730 €, de 45% entre 18.730 et 34.330 € et de 50% au-delà de 34.330 €.

Dans ces différents modèles, toute décision fédérale de modifier la base fiscale a des implications importantes pour les Régions, à la fois sur la distribution de la charge fiscale régionale entre les individus et sur le niveau des recettes régionales. Si, par exemple, l'Etat fédéral décide d'élargir la base fiscale pour générer de nouvelles recettes, cette mesure bénéficie automatiquement aux Régions, qui pourraient de leur côté profiter de la décision fédérale pour réduire les taux régionaux. Inversement, on peut imaginer les réactions des Régions si l'Etat fédéral décidait de restreindre la base fiscale, réduisant ainsi automatiquement les recettes régionales et obligeant les Régions à augmenter leurs taux pour maintenir le niveau de leurs recettes. C'est ce risque de cogestion de l'impôt des personnes physiques qui a alimenté les débats entre les négociateurs de la 6ème réforme de l'Etat. La discussion s'est aussi concentrée sur la possibilité pour les Régions de modifier leurs taux après la réforme, c'est-à-dire d'exercer leur pouvoir fiscal.

f. Le modèle de l'accord institutionnel[56]

Dans le cadre de la 6ème réforme de l'Etat, les Régions se verront octroyer 10,7 milliards d'autonomie à l'impôt des personnes physiques à côté de l'autonomie qu'elles ont déjà sur leurs impôts régionaux (8,8 milliards)[57]. Le modèle proposé est celui des additionnels élargis qui permet, tout en offrant de la souplesse aux Régions pour différencier les additionnels en fonction des tranches de revenu, de préserver les prérogatives fiscales du fédéral et réduit donc au mieux les risques d'interférence entre les niveaux de pouvoirs.

56 Pour des exemples d'application de l'autonomie fiscale prévue dans l'accord institutionnel, voir Bayenet B., Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'Etat et les conséquences sur le financement des Communautés et Régions, Note Politique, Institut Emile Vandervelde, janvier 2012

57 Selon les estimations du simulateur de la Banque nationale pour 2012 (année théorique de mise en œuvre de la réforme).

La mise en œuvre de l'autonomie fiscale des Régions doit, à politique fiscale inchangée, être neutre pour le citoyen. Le calcul de l'impôt des personnes physiques restera inchangé. La détermination de la base imposable et du précompte professionnel resteront une compétence exclusivement fédérale. Les taux fédéraux resteront fixés par l'Etat fédéral et ne seront pas modifiés dans le cadre de la réforme. Comme aujourd'hui, l'impôt sera déterminé après l'application de la quotité exemptée d'impôts, des réductions d'impôts sur les revenus de remplacement, de la réduction pour revenus d'origine étrangère et des rentes alimentaires. Une fois le montant de l'impôt calculé, il sera réduit d'un pourcentage équivalent au montant de l'IPP régionalisé. Ce montant réduit correspond au nouvel impôt fédéral. Ce pourcentage de réduction permet de déterminer le niveau des additionnels régionaux pour atteindre une régionalisation des recettes IPP équivalente au montant repris dans l'accord politique (10,736 milliards).

Le montant de l'autonomie fiscale a été déterminé sur la base de la part attribuée des recettes d'IPP en 2012[58] corrigée de la quasi-totalité du terme négatif (soit 9.971 millions) à laquelle est ajoutée 40% des dépenses fiscales transférées (40% de 1,9 milliards) soit un montant total de 10.736 millions. Ce montant correspond à 25% des recettes de l'IPP.

L'impôt fédéral serait donc réduit de 25%. Sur le montant restant de l'IPP fédéral (75%), les Régions imposeraient un additionnel de 33%. Dans ce cas, les Régions garantissent leurs moyens financiers par rapport aux moyens attribués aujourd'hui sous la forme d'une part attribuée des recettes d'IPP mais elles ont une autonomie totale de réduire ou d'augmenter ce taux.

58 Estimée sur la base du modèle de simulation de la Banque nationale de Belgique.



Contrairement à la situation actuelle, il n'y a plus de limite budgétaire à l'autonomie fiscale si ce n'est la nécessité pour les Régions de disposer des ressources suffisantes pour mener leurs politiques. Les Régions auront également la possibilité de différencier les additionnels régionaux par tranche d'impôt. Dans ce cas, elles devront maintenir la progressivité de l'impôt même si certaines dérogations sont prévues dans l'accord.

Ce mécanisme est, a priori, neutre pour l'Etat fédéral car la réduction de l'IPP fédéral correspond au montant de la part attribuée d'IPP versée aux Régions. Cependant, cette part attribuée des recettes d'IPP évolue aujourd'hui en fonction de la croissance et de l'inflation alors que les recettes d'IPP (régionales ou fédérales) augmentent plus vite que la croissance. Ce phénomène, dénommé élasticité de l'IPP par rapport à la croissance, s'explique par la progressivité du système fiscal belge. Pour compenser cette perte de recettes pour l'Etat fédéral, les coefficients d'évolution à la croissance des dotations des Régions et des Communautés seront adaptés.

Par ailleurs, les Régions seront compétentes pour octroyer des avantages fiscaux liées à leurs compétences matérielles et pour lesquelles elles auront dorénavant la compétence exclusive. Comme c'est le cas aujourd'hui, elles pourront le faire, en opérant ou non une différenciation par tranche d'impôt, des centimes additionnels proportionnels généraux et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnelles, ou d'instaurer des réductions ou des augmentations générales d'impôts liées à leurs compétences. Elles pourront par ailleurs accorder des crédits d'impôts remboursables mais elles ne pourront pas d'octroyer de déduction fiscale. La Cour des comptes continuera à exercer un contrôle ex ante et ex post des mesures proposées et mises en œuvre par les Régions.

Certaines compétences fiscales (déductions ou réductions d'impôts) sont transférées aux Régions à savoir les réductions ou des crédits d'impôts afférents à la maison d'habitation, la réduction et crédits d'impôt pour les dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie d'une habitation, les réductions ou crédits d'impôts relativement aux dépenses faites pour l'entretien et la restauration de propriétés classées; les dépenses fiscales titres services, les dépenses fiscales liées aux investissements économiseurs d'énergie, la réduction d'impôt - Politique des grandes villes (rénovation d'habitations) et la réduction d'impôts - Rénovation habitations à loyer social.

En ce qui concerne les réductions d'impôts et autres avantages (exemple, la bonification d'intérêt en matière de prêt vert) pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation, ainsi qu'en matière de réductions sur facture pour les véhicules propres, les Régions disposent déjà actuellement des compétences pour mettre en œuvre leurs politiques. Un transfert de compétence n'est donc pas nécessaire. L'accord prévoit qu'en vue d'éviter les interférences du pouvoir fédéral sur des matières relevant de la compétence des Régions, le pouvoir fédéral pourra cependant mettre fin dès le budget 2012 aux incitants existant actuellement ce qui a été fait dans le cadre du budget 2012.

Ainsi, selon les termes de l'accord, les recettes propres des Régions doubleraient (de 8,8 milliards à 19,5 milliards, soit une augmentation de 122%). En moyenne, les recettes propres des Régions passeraient de près de 40% à 72% de leurs recettes totales.

Ce nouveau modèle de financement pour les Régions est donc un modèle fortement responsabilisant, tant au niveau des recettes que des dépenses. D'une part, le financement des



Régions est directement lié aux recettes fiscales générées sur leur territoire respectif et donc aux conséquences des politiques régionales mises en œuvre. D'autre part, les décisions prises par chaque Parlement seront davantage liées aux recettes propres qu'il aura votées. Chaque Flamand, Bruxellois ou Wallon pourra ainsi mieux juger de l'efficacité des politiques de sa Région tant en termes de recettes que de dépenses. Enfin, les risques d'interférences fiscales entre les Régions et l'Etat fédéral seront limités pour permettre à l'Etat fédéral de disposer des leviers indispensables pour financer ses propres politiques et convaincre les marchés financiers de sa capacité à générer les recettes indispensables au remboursement de sa dette.

C. Un nouveau mécanisme de solidarité

g. Les Régions

L'intervention de solidarité garantit l'équité horizontale entre les Régions. En effet, des écarts considérables entre les entités fédérées peuvent apparaître en matière de revenus et de moyens. A effort fiscal égal, l'entité fédérée plus pauvre dispose d'un éventail plus restreint de biens et services collectifs. Le mécanisme de solidarité répond à cette préoccupation, mais uniquement en matière de différences de recettes d'IPP par habitant.

Pour P. Cattoir et M. Verdonck[59], l'intervention de solidarité nationale engendre un "paradoxe de recettes", soit une inversion des recettes par tête relatives des Régions après la mise en œuvre du mécanisme de solidarité. Ainsi, pour 1997 par exemple, "les recettes par habitant diminuent d'environ 2.200 francs belges dans les Régions flamande et bruxelloise lorsque l'intervention de solidarité nationale est appliquée. Le transfert ainsi opéré entraîne une inversion des positions relatives des Régions flamande et wallonne par rapport à la moyenne nationale". Cela signifie, concrètement, que la ou les Régions qui bénéficient de la solidarité nationale parce que leur rendement à l'IPP est inférieur à la moyenne nationale bénéficient d'un financement total (part attribuée de l'IPP plus intervention de solidarité nationale) *supérieur*, par habitant, à la moyenne nationale.

Cependant, ce phénomène, dénoncé avec insistance en Flandre depuis quelques années, ne semble pas s'appliquer automatiquement. Le tableau 6, établi à partir des données budgétaires pour 2010, *ne confirme pas* l'hypothèse du paradoxe[60]. La Flandre, dont l'IPP par habitant représente 109,7% de la moyenne nationale, conserve après application de la solidarité des recettes égales à 101% de la moyenne nationale. La Wallonie, dont l'IPP par habitant représente 87,5% de la moyenne nationale, obtient après application de la solidarité des recettes égales à 98,9% de la moyenne nationale. Enfin, la Région bruxelloise, dont l'IPP par habitant représente 84,1% de la moyenne nationale, obtient après application de la solidarité des recettes égales à 98,1% de la moyenne nationale. Il n'y avait donc pas, en 2010, de paradoxe généralisé.

---

59 Cattoir P. et Verdonck M., "La péréquation financière, analyse de quatre pays", in Docquier F. (éd.), *La solidarité entre les Régions : bilan et perspectives*, De Boeck Université, Bruxelles, 1999

60 Pagano G. et Vandernoot J., "La solidarité dans le financement des régions et des communautés", *Revue bancaire et financière*, n° 5, 2010.



Tableau 6: Effet égalisateur de l'intervention de solidarité nationale (budget initial 2010, hors soldes du passé)

	Région flamande	Région wallonne	Région bruxelloise	Total ou moyenne
Population	6 161 600	3 456 775	1 048 491	10 666 866
IPP selon juste retour (x 1000 €)	8 186 625,9	3 665 679,1	1 068 007,0	12 920 312,1
(a) IPP juste retour/hab (€)	1 328,7	1 060,4	1 018,6	1 211,3
(a) en % de la moyenne nationale	109,7	87,5	84,1	100,0
intervention de solidarité nat. (x 1000 €)	0	833 420,7	285 202,0	1 118 622,7
IPP juste retour + ISN (x 1000 €)	8 186 625,9	4 499 099,8	1 353 209,0	14 038 934,8
(b) (IPP juste retour + ISN)/hab (€)	1 328,7	1 301,5	1 290,6	1 316,1
(b) en % de la moyenne nationale	101	98,9	98,1	100,0

Source: G. Pagano et J. Vandernoot (2010).

Il n'y pas davantage de paradoxe entre la Wallonie et Bruxelles. La Wallonie obtient, après application de la solidarité, des recettes par habitant plus élevées que celles de Bruxelles (98,9% de la moyenne nationale contre 98,1%), alors que sa contribution par habitant à l'IPP est, à l'origine, également supérieure à celle de Bruxelles (87,5% de la moyenne nationale contre 84,1%).

Cependant, si elle ne génère pas un paradoxe des recettes, la dotation de solidarité nationale réduit très considérablement les écarts. Ainsi, par exemple, alors que l'IPP flamand se situe, par habitant, au-dessus de l'IPP wallon à concurrence de 22,2 points d'indice, la différence de recettes après application de la solidarité est limitée à 2,1 points d'indice.

En dehors d'un éventuel paradoxe des recettes, l'existence d'un dispositif de péréquation ou de solidarité peut entraîner des phénomènes "de piège à la pauvreté" particulièrement importants pour les Régions qui en bénéficient. En effet, les Régions qui bénéficient d'un transfert au titre de l'intervention de solidarité nationale voient leurs recettes *diminuer* lorsque la base de l'IPP *augmente* davantage sur leur territoire que dans les autres Régions. Ainsi, une augmentation de l'IPP en Wallonie ou à Bruxelles entraîne une baisse de leurs recettes totales. Cela s'explique par la diminution de l'intervention de solidarité nationale qui leur est attribuée. La Région flamande, qui n'en bénéficie pas, n'est pas concernée par le phénomène.

Une étude récente[61] confirme l'ampleur des effets négatifs du système de transferts sur les incitations économiques au rattrapage. Les auteurs constatent qu'un accroissement autonome du PIB en Wallonie réduit les recettes de la Région car la perte de recettes liées au mécanisme de solidarité dépasse les gains au titre des autres recettes. Selon leurs estimations, Bruxelles peut escompter qu'un accroissement de son PIB exerce un effet positif sur ses recettes, mais celui-ci serait très faible.

Selon l'OCDE[62], deux facteurs peuvent expliquer l'effet négatif du système de transferts en matière

61 Algoed K. et Heremmans D., *The incentive effects of the Belgian financial arrangements for the Regions*, Spoor A2, *Toekomstscenario's voor de Vlaamse begroting en fiscaliteit*, Faculteit Economie en Bedrijfwetenschappen, février 2008.

62 OCDE, *Études économiques de l'OCDE*, volume 2009/12, 2009.



d'incitation économique. Primo, le montant de la péréquation par point de pourcentage d'écart fiscal est relativement élevé. Secundo, le gouvernement fédéral ne distribue aux Régions qu'une partie du produit supplémentaire de l'IPP. Si une région qui perçoit des transferts de solidarité améliore sa base d'imposition, l'Etat fédéral est doublement gagnant car il perçoit des recettes plus élevées et peut réduire les transferts de solidarité à cette Région. Pour une Région bénéficiant de l'intervention de solidarité et où les recettes de l'IPP augmentent, le retrait progressif de la subvention de solidarité annule, et au-delà, l'augmentation de sa part attribuée d'IPP, ce qui signifie que la Région n'enregistre aucun gain sur ses recettes totales et peut même subir une perte. Inversement, une augmentation autonome de l'IPP en Flandre —qui, elle, ne bénéficie pas de l'intervention de solidarité— accroît les recettes de la Région. Ceci constitue bien un incitant économique pour la Flandre, mais avec cette conséquence que l'augmentation des recettes en Flandre profite également à la Wallonie et Bruxelles puisque le creusement de l'écart fiscal entraîne un accroissement du transfert de solidarité[63]. Dans le système actuel, Bruxelles et la Wallonie ont donc davantage à gagner d'une augmentation des recettes d'IPP en Flandre que sur leur propre territoire.

Une autre conséquence inattendue de ce phénomène mérite d'être citée: l'Etat fédéral a, quant à lui, tout intérêt à favoriser la convergence des économies régionales. En effet, lorsque l'économie croît plus rapidement en Wallonie ou à Bruxelles, l'IPP y augmente aussi plus rapidement, et, dans ce cas, les montants que ces deux Régions obtiennent au titre de la solidarité nationale —qui est à charge de l'Etat fédéral— se réduisent, sans que pour autant le montant total à verser par l'Etat fédéral hors solidarité ait changé. On peut donc recommander à l'Etat fédéral d'accroître ses efforts pour favoriser le développement économique de la Wallonie ou de Bruxelles: il en sera le principal bénéficiaire.

h. Les Communautés

Dans l'élaboration des principes de financement des Communautés en 1989, il fut décidé que la nature particulière de la compétence d'enseignement justifiait une dérogation au principe de la répartition horizontale en fonction de la localisation de la recette et donc de l'application du juste retour (clé fiscale). C'est la raison pour laquelle la répartition de la part attribuée des recettes de TVA se base sur le nombre d'élèves. Ce critère prend en compte les besoins respectifs de chaque Communauté pour des raisons d'égalité des chances pour les élèves, et non la capacité contributive respective des Communautés à l'impôt des personnes physiques. Néanmoins, la répartition des *nouveaux* moyens financiers accordés aux Communautés dans le cadre de la réforme de 2001 ne répond plus à ce principe de solidarité implicite. Progressivement, la répartition des nouveaux moyens financiers est basée non pas sur le nombre d'élèves mais sur la clé du juste retour. Par ailleurs, pour financer les autres compétences transférées, les Communautés bénéficient d'une part de recettes d'IPP dont la répartition horizontale se fait sur la base du principe du juste retour (clé fiscale), mais pour laquelle aucun mécanisme de péréquation ou de solidarité n'existe.

Entre 1990 et 2010, la part de la Communauté française dans les recettes d'IPP est ainsi passée de 37,96 à 34,61% et celle de la Communauté flamande de 62,04% à 65,39%. Cela s'explique bien évidemment par l'évolution des recettes d'IPP régionales.

63 Voir aussi G. Pagano et al, 2010.

L'évolution de la clé du juste retour entre les deux Communautés est donc défavorable à la Communauté française. Jusqu'en 2001, la clé du juste retour s'appliquait à 25,7% des recettes de la Communauté française (la part attribuée des recettes d'IPP), alors que sa recette la plus importante (la part attribuée des recettes de TVA, 65,3% de ses recettes) était attribuée en fonction du nombre d'élèves. Par contre, depuis 2002, le refinancement des Communautés (dont la liaison à la croissance économique des parts attribuées de TVA) est réparti progressivement en fonction de la clé du juste retour. Même si la Communauté française a été refinancée, les nouveaux mécanismes de financement lui sont partiellement défavorables et aucun mécanisme de correction n'a été prévu, sans oublier qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir fiscal.

Par contre, en obtenant elle aussi un refinancement et l'application de la clé du juste retour à ces nouvelles recettes, la Communauté flamande a engrangé des marges financières importantes.

I. Le nouveau mécanisme de solidarité

Un nouveau mécanisme de solidarité sera mis en œuvre. Désormais, on calculera, pour chaque Région, la différence entre la clé population et la clé fiscale. La différence éventuelle donnera lieu à une compensation calculée sur le montant total des moyens répartis selon une clé fiscale dans les Régions (à savoir le montant de l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé IPP) et 50% de la dotation des Communautés réparties sur une clé fiscale, soit un montant estimé dans le cadre des négociations à 20.083 milliards en 2012[64]. Ce montant sera indexé et lié à la croissance. Le montant du mécanisme de solidarité ainsi calculé sera plafonné à 80%.

64 Ce montant sera automatiquement adapté dans la révision du modèle.

Le mécanisme de solidarité sera désormais calculé de la manière suivante: V*(db – dpb)*X. V correspond à l'ensemble des montants liés à l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé fiscale aux Régions ainsi que 50% de la dotation IPP des Communautés. Ce montant de base évolue en fonction de l'inflation et de la croissance réelle. db est la part de population de la Région dans la population totale. dpb est la part de la Région dans l'IPP maintenu au niveau fédéral. X est le facteur de compensation de l'écart et est égal à 80%.

Tableau 7: Clés IPP et Population pour les Régions en 2010

	Clé IPP	Clé POP
Flandre	63,43%	57,66%
Wallonie	28,18%	32,39%
Bruxelles	8,38%	9,95%
Total	100,00%	100,00%

A titre illustratif, le tableau ci-dessus présente les clés de répartition des recettes d'IPP entre les Régions ainsi que la part respective de chaque Région dans la population belge. Il est clair que la Wallonie et Bruxelles bénéficieront du mécanisme de solidarité étant donné qu'il existe un écart de respectivement 4,21% et 1,57% entre la clé population et la clé fiscale.

D. Les nouvelles compétences transférées aux Régions

Les modalités de financement des compétences transférées en 1993 et 2001 sont inchangées. La dotation accordée aux Régions pour la remise

au travail des demandeurs d'emploi est fusionnée avec la nouvelle dotation liée aux nouvelles compétences en matière d'emploi transférées aux Régions (soit un montant estimé en 2011 à 4,9 milliards). Cependant, seuls 90% des moyens seront transférés aux Régions. Les 10% restant sont repris dans le mécanisme de transition. Cette nouvelle dotation sera annuellement indexée et liée à 70% de la croissance économique. Cette dotation sera répartie entre les trois Régions sur la base de la clé de répartition de l'IPP fédéral. Cette clé de répartition des compétences en matière d'emploi ne correspond pas aujourd'hui à l'utilisation des moyens dans les trois Régions. En effet, étant donné les spécificités du marché du travail, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale utilisent une part plus importante du budget lié aux compétences de l'emploi. Pour les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, la différence entre les besoins et le montant réparti selon la clé fiscale sera reprise dans le mécanisme de transition lors de la mise en œuvre de la réforme.

Par ailleurs, après assainissement des finances publiques et l'élaboration du budget 2012, le gouvernement déterminera le montant des dépenses fiscales encore à transférer étant entendu que 40% ont déjà été intégré dans l'autonomie fiscale. Cette nouvelle dotation sera répartie sur la base de la clé de répartition de l'IPP fédéral. Elle sera indexée chaque année et liée à 70% de la croissance.

Pour les deux nouvelles dotations, le choix d'une pondération limitée à 70% de la croissance vise à compenser la perte d'élasticité des recettes d'IPP de l'Etat fédéral suite à la transformation de la part attribuée des recettes d'IPP en autonomie fiscale. Enfin, pour les autres compétences transférées aux Régions, la clé de répartition sera basée sur des clés besoins.

E. Le mécanisme de responsabilisation environnement pour les Régions

Enfin, étant donné les enjeux majeurs en termes de réchauffement climatique et pour inciter les entités à mener les politiques les plus appropriées, un mécanisme de responsabilisation climat est intégré, en lien avec des objectifs à définir en termes de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, il sera prévu dans la loi spéciale de financement un mécanisme qui définira pour chaque Région, sur la base d'une proposition de la commission nationale climat, une trajectoire pluriannuelle de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des bâtiments. Si une Région dépasse son objectif assigné, elle reçoit un bonus financier proportionnel par rapport à l'écart à la trajectoire, que la Région devra investir dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les moyens fédéraux concernés sont financés exclusivement à charge de la part fédérale de la mise aux enchères des quotas d'émission.

Si la Région n'atteint pas son objectif, elle paiera un malus financier proportionnel par rapport à l'écart à la trajectoire que l'Etat fédéral investira dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les modalités de ce mécanisme seront définies dans une loi ordinaire qui devra être adoptée simultanément à la loi spéciale de financement. Il s'agit donc bien d'un mécanisme de responsabilisation qui prend la forme d'un bonus-malus.

F. Le juste financement des institutions bruxelloises

Etant donné le rôle majeur joué par la Région de Bruxelles-capitale non seulement dans le développement de la Belgique mais aussi des deux autres Régions, il est indispensable de lui



garantir un financement approprié. En effet, la responsabilisation fondée sur la capacité fiscale n'est pas objective pour la Région de Bruxelles-Capitale, parce que les revenus d'un grand nombre de personnes travaillant sur le territoire de la Région ne sont pas pris en compte (ceux des navetteurs et des fonctionnaires des institutions internationales). L'application de l'autonomie fiscale comme mécanisme de responsabilisation est donc inefficace. Par ailleurs, vu la présence des institutions internationales et nationales, la Région de Bruxelles-Capitale fait face à des pertes de recettes du fait de l'exonération de nombreux bâtiments à la fiscalité immobilière sans oublier le fait que les fonctionnaires internationaux ne paient pas d'impôts en Belgique et donc ne sont pas comptabilisés dans la base fiscale bruxelloise. Par ailleurs, vu son statut de capitale nationale mais aussi internationale, la Région de Bruxelles-Capitale fait face à des charges additionnelles comparées aux deux autres Régions (bilinguisme, mobilité, formation, sécurité). Ainsi, un financement complémentaire sera apporté aux institutions bruxelloises (Région de Bruxelles-Capitale, COCOF, VGC et pouvoirs locaux) pour un montant qui s'élèvera à 461 millions à l'horizon 2015 (dont 50% sont affectés). Au-delà de 2015, le juste financement de Bruxelles (à l'exclusion des pouvoirs locaux et des commissions communautaires) est limité à 0,1% du PIB.

Tableau 8: Accord sur le juste financement des institutions bruxelloises

en millions	2012	2013	2014	2015
1er volet				
Montants affectés				
Sécurité	30	30	30	30
Primes linguistiques	25	26	27	28
Dotation Mobilité	45	75	105	135
Dotation vers COCOF et VGC	10	20	30	40
Total moyens affectés	110	151	192	233
Montant non-affecté				
Mainmorte	24	24	25	25
Total moyens non affectés	24	24	25	25
Total	134	175	217	258
2ème volet				
Dotation navetteurs		13	28	44
Dotation fonctionnaires internationaux		48	101	159
Total	0	61	129	203



Ce juste financement des institutions bruxelloises s'organise en deux volets: d'une part, les moyens affectés et le complément "mainmorte" et d'autre part, une dotation pour tenir compte des navetteurs et des fonctionnaires internationaux à Bruxelles. Le premier volet devrait être intégré dans la loi spéciale votée en même temps que la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde alors que le second sera intégré dans la loi de financement.

Le premier volet se compose de plusieurs dotations: une dotation mobilité (45 millions en 2012 pour atteindre 135 millions en 2015) indexée et liée à 50% de la croissance au-delà de 2015, un crédit complémentaire[65] pour la sécurité et la prévention (30 millions) non indexé, des moyens complémentaires pour tenir compte des besoins de la COCOF et de la VGC[66] pour la petite enfance, la formation et l'enseignement (10 millions en 2012 pour atteindre 40 millions en 2015) et une dotation pour le financement d'une partie des primes linguistiques[67] (25 millions) indexée.

La Région de Bruxelles-Capitale, en raison de son statut spécifique, bénéficie en effet d'une compensation pour la mainmorte. Sous certaines conditions relevant de la qualité du propriétaire ou de l'usage qui en est fait, certains bâtiments bénéficient d'une exemption de précompte immobilier[68] communément appelée mainmorte. Le précompte est un impôt fédéral sur lequel les communes prélèvent des centimes additionnels. Afin de combler partiellement le manque à gagner résultant de cette exemption, les communes touchées bénéficient d'un crédit spécial inscrit au budget du SPF Intérieur. À la différence des autres Régions, la part de ce crédit afférente aux communes bruxelloises est attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale. Ce crédit spécial couvre, à 72% au moins, la perte des centimes additionnels subie par les communes touchées. Dans le cadre de la 6ème réforme de l'Etat, on portera ce pourcentage à 100%. Le montant supplémentaire pour la Région de Bruxelles-capitale est estimé à 24 millions.

Le deuxième volet prévoit une dotation horizontale de la Région wallonne et de la Région flamande liée au nombre de navetteurs nets vers la Région de Bruxelles-Capitale (13 millions en 2013 pour atteindre 44 millions en 2015) non indexée et une dotation de l'Etat fédéral liée à la présence des fonctionnaires des institutions internationales sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (48 millions en 2013 pour atteindre 159 millions en 2015). Cette dotation n'est pas indexée.

La première dotation se base sur un mécanisme horizontal de solidarité entre les Régions et vise à

65 Ce crédit complémentaire de 30 millions sera octroyé, dès 2012, au "Fonds en vue du financement des dépenses liées à la sécurité résultant de l'organisation des sommets européens". Le champ des dépenses éligibles et l'intitulé de ce fonds seront élargis afin de couvrir toutes les dépenses de sécurité et de prévention en lien avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles. La décision d'affection des moyens du Fonds sera prise par la Région de Bruxelles-Capitale après avis du fédéral.

66 Il s'agit d'une augmentation des moyens prévus à l'article 65bis de la loi spéciale de financement. Pour analyse du financement des Commissions communautaires, voir Bayenet et al, 2011.

67 Le bilinguisme est, pour les administrations bruxelloises, une exigence importante qui requiert aussi d'importants efforts. Le bilinguisme sera encouragé par l'octroi de primes linguistiques, garanties au niveau juridique, à tous les agents (statutaires et contractuels) disposant d'un brevet linguistique. Le montant des primes variera en fonction du niveau de connaissances linguistiques dont l'agent justifie. Le financement des primes linguistiques incombera, pour un montant forfaitaire correspondant au montant moyen des primes octroyées actuellement, à charge de l'autorité fédérale.

68 Il s'agit des biens appartenant à des personnes morales de droit public, autrement dit un État étranger, une institution internationale, l'autorité fédérale ou un organisme public qui en dépend. Des exceptions sont prévues pour les bâtiments de certains services administratifs décentralisés et de certaines entreprises publiques, pour les hôpitaux, les établissements d'enseignement, les bâtiments affectés au culte, etc.



compenser une partie de l'impôt régional moyen des navetteurs travaillant à Bruxelles. Cette dotation sera répartie entre la Région wallonne et flamande selon une clé équivalente aux nombre de navetteurs. La deuxième dotation vise à compenser partiellement ce que la Région ne perçoit pas en impôt régional du fait de la présence des fonctionnaires des institutions internationales (au-delà de ce qui est observé dans les deux autres Régions).

Il est également prévu que la loi de 10 août 2001 créant un fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles (Beliris) sera actualisée pour consolider les montants actuels affectés au fonds Beliris (125 millions d'euros).

G. Les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA aux Communautés

Les principes de base du financement des Communautés sont maintenus mais des adaptations sont apportées aux parts attribuées des recettes d'IPP (répartie selon une clé fiscale) et de TVA (répartie selon le nombre d'élèves). Pour les compétences actuelles des Communautés en matière d'enseignement, la clé de répartition des moyens en fonction du nombre d'élèves est renforcée pour permettre à chaque Communauté de disposer des moyens suffisants pour mener leur politique éducative et ainsi éviter une divergence de ressources entre Communautés.

Ainsi, la liaison à la croissance économique de la part initiale des recettes de TVA (répartie selon une clé élève) est englobée dans cette dotation et ce, de manière rétroactive depuis 2010. Cette liaison à la croissance est répartie selon une clé mixte jusqu'en 2011 et selon une clé fiscale à partir de 2012. Par ailleurs, la part attribuée des recettes de TVA est majorée du montant de la dotation compensatoire redevance radio-TV. A partir de 2012, le montant ainsi modifié sera indexé, lié à l'évolution démographique et lié à 91% de la croissance économique.

Par ailleurs, la part attribuée des recettes de TVA liée au refinancement de 2001 et réparti selon la clé IPP est réduit du montant de la liaison à la croissance de 2010 et 2011 et intégrée dans la part attribuée des recettes d'IPP. Cette dernière sera désormais indexée et liée à 82,5% de la croissance.

Ces modifications se justifient par la volonté des négociateurs de mettre fin à une évolution divergente des moyens par élève entre les deux Communautés suite à l'introduction de clé fiscale dans le refinancement des Communautés en 2001[69].

H. Les nouvelles dotations aux Communautés

Le financement des Communautés s'orientera davantage vers des clés population en cohérence avec les compétences gérées par les Communautés. Une dotation (estimée en 2011 à 5,9 milliards) sera versée aux Communautés et à la Commission communautaire commune (Cocom) à Bruxelles pour financer le transfert des allocations familiales. La dotation sera répartie entre les Communautés (Cocom à Bruxelles) en fonction de la clé population des enfants de 0 à 18 ans. La dotation de chaque Communauté évoluera annuellement en fonction de l'indexation et de la croissance de la population de 0 à 18 ans.

69 L'application progressive de la clé du juste retour créé une divergence d'évolution des moyens par élève au détriment de la Communauté française et nous éloigne d'un mécanisme de financement de l'enseignement en fonction des besoins (Bayenet et al, 2011).

Une dotation (estimée en 2011 à 3 milliards) sera versée aux Communautés (et pour certaines compétences à la Cocom) pour financer le transfert des compétences en matière de soins aux personnes âgées (structures d'accueil, allocation d'aide aux personnes âgées, hôpitaux gériatriques, etc.). Cette dotation sera répartie en fonction de la population des plus de 80 ans dans chaque Communauté. La dotation de chaque Communauté sera annuellement indexée, liée à 82,5% de la croissance économique par habitant et à la croissance des plus de 80 ans de chaque Communauté.

Une dotation (estimée en 2011 à 1,2 milliards) sera attribuée aux Communautés (sauf Cocom pour certaines compétences) pour financer les compétences transférées en matière de soins de santé et d'aide aux personnes. Cette dotation est répartie entre les Communautés en fonction de la clé population. La dotation de chaque Communauté est annuellement indexée et liée à 82,5% de la croissance.

Pour les autres compétences transférées aux Communautés, les moyens seront attribués en fonction des besoins.

I. Contributions des entités pour les pensions des fonctionnaires

Aujourd'hui, les pensions de retraite des fonctionnaires des Communautés et Régions et des enseignants sont financées par l'Etat fédéral. Ces agents, comme ceux de l'Etat fédéral, ne cotisent pas. Leurs pensions sont donc à charge des recettes de l'Etat fédéral. Cependant, sur la base de la loi spéciale du 5 mai 2003, les entités fédérées doivent payer à l'Etat fédéral une "contribution de responsabilisation" destinée à participer au coût de ces pensions.

La loi spéciale du 5 mai 2003 prévoyait qu'une évaluation du dispositif devait être réalisée au cours de l'année 2003. Les concertations qui ont eu lieu en 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 pour modifier le dispositif de contribution ont échoué, si bien que les contributions 2003 à 2011 ont été maintenues au niveau de 2002.

Etant donné que l'essentiel du coût du vieillissement et principalement des pensions est à charge de l'Etat fédéral, il est donc nécessaire de faire contribuer davantage les entités fédérées au coût budgétaire du vieillissement. A cette fin, il est proposé que, dès 2012, après concertation avec les entités fédérées, les règles de calcul de la loi spéciale du 5 mai 2003 soient mises en œuvre pour déterminer la contribution de responsabilisation de chacune des entités fédérées. Ces règles seront adaptées, via la nouvelle loi spéciale de financement, à partir de 2016 afin que, de manière progressive et linéaire, d'ici 2030, cette contribution soit égale à celle applicable au personnel contractuel.(8,86 % actuellement).

J. Un mécanisme de compensation pour assurer la transition entre les deux modèles

La nouvelle loi de financement doit garantir aux entités d'une part, de bénéficier de moyens suffisants pour mener des politiques efficaces et d'autre part, de ne pas être pénalisées brutalement par le passage de l'ancien ou nouveau système de financement. C'est pourquoi, afin de permettre un passage lissé entre le nouveau et l'ancien système, un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences de la nouvelle loi de financement. Le montant estimé de l'impact pour chaque entité du passage au niveau système sera maintenu constant pendant 10 ans avant de disparaître progressivement les 10 années suivantes. Sur la base des simu-



lations réalisées par la BNB pour l'année 2012, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ainsi que la Communauté flamande (uniquement sur ses compétences communautaires) devraient bénéficier du mécanisme de transition.

V. Conclusions

Les travaux sur la loi de financement sont encore loin d'être terminés. Le gouvernement Di Rupo I doit maintenant traduire l'accord politique en lois spéciales organisant d'une part, le transfert des nouvelles compétences et d'autre part, la nouvelle loi de financement. Le vote de ces lois spéciales nécessitera des majorités spéciales (2/3 des votants et majorité dans chaque groupe linguistique) tant à la Chambre qu'au Sénat et impliquera donc la participation des partis écologistes du Nord et du Sud du pays (non présents dans le Gouvernement) à l'élaboration des textes. Par ailleurs, l'accord politique sur la modification de la Loi de financement prévoit qu'il sera finalisé à l'issue des discussions budgétaires sur l'assainissement des finances publiques. Les négociateurs de l'accord devront donc ajuster le modèle mais sans modifier les mécanismes et les modalités d'autonomie fiscale des Régions et le juste financement de Bruxelles. Cet ajustement portera sur la fixation définitive des différentes variables prévues dans la loi de financement à savoir les montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution.

Pour une croissance économique et une protection sociale durables



Itinera Institute ASBL
Boulevard Leopold II 184d B-1080 Bruxelles
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69
info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org
Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur